DIE PFLICHTLAGERHALTUNG UND IHRE FINANZIERUNG IN DER SCHWEIZ

INAUGURALDISSERTATION
zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
KURT PAUL WEBER
von Zug

VERLAG P. G. KELLER - WINTERTHUR 1956

DIE PFLICHTLAGERHALTUNG UND IHRE FINANZIERUNG IN DER SCHWEIZ

INAUGURALDISSERTATION
zur Erlangung der Würde eines Doctor rerum politicarum
der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Bern

vorgelegt von
KURT PAUL WEBER
von Zug

VERLAG P. G. KELLER - WINTERTHUR 1956

Die Fakultät hat diese Arbeit am 26. Februar 1953 auf Antrag von Prof. Dr. F. Marbach als Dissertation angenommen, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Auffassungen Stellung nehmen zu wollen.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

VORWORT

Gleich anfangs möchte ich darauf hinweisen, dass in Einzelheiten gehende Angaben über das Ausmass der Vorratshaltung aus wehrpolitischen Gründen nicht veröffentlicht werden durften. Ein Erfassen der Pflichtlagerorganisation und der damit verbundenen volkswirtschaftlichen Probleme ist aber auch ohne Kenntnis der genauen Zahlen sehr gut möglich.

Die Herren M. Herzig und Dr. K. Biland (Büro des Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung) und Herr Dr. S. Streiff (Generalstabsabteilung) sowie die Herren Dr. E. Albisetti (Spar- und Leihkasse, Bern), R. Angster (Eidg. Preiskontrollstelle), F. Halm (Handelsabteilung des EVD), W. Leibundgut (G. G. F.), Dr. H. Masshardt (Eidg. Wehrsteuerverwaltung), Dr. W. Meili (Eidg. Steuerverwaltung), Dr. R. Motta (Schweiz. Nationalbank, Bern), Dr. A. Sieben (Eidg. Finanzverwaltung), Dr. M. Tapernoux (Eidg. Getreideverwaltung) und A. Zeller (Eidg. Oberzolldirektion) leisteten mir in sehr zuvorkommender Weise wertvolle Dienste, sei es durch Erteilen von Auskünften oder bei der Zusammentragung des Materials. Ich möchte ihnen auch an dieser Stelle meinen besten Dank aussprechen.

Zu ganz besonderem Dank verpflichtet fühle ich mich auch gegenüber meinem hochverehrten Lehrer, Herrn Prof. Dr. F. Marbach.

Bern, im Dezember 1952.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547620_0088

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort III

Literaturverzeichnis VII

Einleitung: Pflichtlagerhaltung und Kriegswirtschaftslehre 1

Erster Teil:
Problematik und geschichtliche Entwicklung einer kriegswirtschaftlichen Vorratshaltung

A. Die Problematik einer kriegswirtschaftlichen Vorratshaltung 5

B. Die Vorratshaltung in Geschichte und Gegenwart im Rahmen der schweizerischen Kriegswirtschaftspolitik 6
1. Bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts 6
2. Die Weltkriege des 20. Jahrhunderts 8
3. Die Entwicklung seit 1948 12

Zweiter Teil:
Die heutige Pflichtlagerorganisation

A. Allgemeines über Art, Umfang und Ort der Pflichtlager 14
1. Bundeseigene oder privatwirtschaftliche Vorräte? 14
2. An welchen Gütern sind Pflichtlager zu äufnen? 14
3. Umfang der Pflichtlager 15
4. Strategische Lagerung der Pflichtvorräte 17

B. Der Abschluss der Pflichtlagerverträge 18
1. Freiwillig abgeschlossene Pflichtlagerverträge 19
2. Indirekt erzwungene Pflichtlagerverträge 20

C. Kontroll- und Strafbestimmungen 22

D. Vergünstigungen finanzieller und materieller Art bei der Anlegung von Pflichtlagern 24
1. Vergünstigungen bei der Finanzierung der Pflichtlager 24
a) Pflichtlagerkredite der Nationalbank 25
b) Mitwirkung der Privatbanken 26
c) Das Aussonderungsrecht des Bundes 28
d) Die Durchführung der Pflichtlagerbevorschussung in der Praxis ... 29
2. Die Versicherung der Pflichtlager 30
3. Erleichterungen bei der Besteuerung von Pflichtlagern 31

4. Der Selbstbehalt an den Pflichtlagern 34
5. Garantiefonds zur Deckung von Lagerkosten und allfälligen Liquidationsverlusten 35

E. Die Liquidation der Pflichtlager 38

Dritter Teil:
Betrachtungen zur volkswirtschaftlichen Bedeutung der Pflichtlagerhaltung

A. Der Einfluss der Pflichtlageräufnung auf den Aussenhandel 42

B. Die Risiko- und Kostenverteilung der Pflichtlagerhaltung 45

C. Auswirkungen der Pflichtlagerfinanzierung 47

D. Die Wahl des Zeitpunktes für die Durchführung einer kriegsvorsorglichen Lageräufnung 59

E. Die Mitwirkung der Privatwirtschaft 63

F. Die Pflichtlagerhaltung als Staatsintervention 65

Schlussbemerkungen 68

LITERATURVERZEICHNIS

Amonn Alfred: Probleme der Kriegswirtschaft, Zürich 1942
— Grundzüge der Finanzwissenschaft, Bern 1947.
— Grundzüge der Theoretischen Nationalökonomie, Bern 1948.
Böhler Eugen: Die Neuorientierung der schweizerischen Wirtschaftspolitik, Sammlung des Berner Tagblatt, Bern 1941.
Bossart Paul: Die Politik des billigen Geldes, Diss., Zürich 1949.
Boulding Kenneth E.: Friedenswirtschaft, Bern 1946.
Frymann Eugen: Schweizerische Wehr- und Kriegswirtschaft, Diss., Bern 1938.
Harrod R. F.: Die internationalen Wirtschaftsbeziehungen, Bern 1945.
Hesse Albert: Grundfragen der Kriegswirtschaft, Breslau 1941.
Hochuli Hans: Die Entwicklung des schweizerischen Benzinmarktes, 1936-1948, Dissertation, Zürich 1951.
Iselin Henri: Unsere Landesverteidigung und ihre Anforderungen an unsere Volkswirtschaft, herausgegeben durch die Basler Handelskammer, Basel 1949.
Jöhr Walter A.: Inflation und Rationierung, St. Gallen 1942, Veröffentlichung der Handelshochschule, Reihe A, Heft 16.
Keller Georg: Krieg und Wirtschaft, Bern 1940.
Küng Emil: Grenzen und Motive der staatlichen Wirtschaftspolitik, Bern 1940.
— Der Interventionismus, Volkswirtschaftliche Theorie der staatlichen Wirtschaftslenkung, Bern 1941.
Lautner Julius: System des schweizerischen Kriegswirtschaftsrechts, Band I / Lieferungen 1-3, Zürich 1942.
— Die kriegswirtschaftliche Preiskontrolle in der Schweiz, Zürich 1950.
Marbach Fritz: Die Kreditschöpfung der Handelsbanken, Bern 1947.
— Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern 1950.
Meier Robert: Eidg. kriegswirtschaftliche Erlasse, Sammelbände 1 ff., Zürich/ab 1940.
von Meiss Gottfried: Betrachtungen über die Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft, Dissertation, Zürich 1937.
Philipp Lorenz: Die Beeinflussung der Standortswahl durch kriegswirtschaftliche Momente, Diss., Chur 1951.
Renggli Paul: Aufgaben und Organisation der schweizerischen Kriegswirtschaft, Zürich 1939. Schriften des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen, Nr. 34.
Schätti, Robert: BRB und Verordnungen einzelner Departemente über Ausfuhrverbote, Beschlagnahme und Bestandesaufnahme von Waren, Höchstpreisen usw. für die Zeit der Kriegswirren 1914/18, Bern 1918.
Schmid Ernst: Die Ernährungswirtschaft der Schweiz als Problem der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge, Diss., Luzern 1942.
Schmidt Peter H.: Weltwirtschaft und Kriegswirtschaft, Zürich 1915.
Sieveking Heinrich: Schweizerische Kriegswirtschaft, Lausanne 1922.

Streiff Samuel: Wirtschaftliche Kriegsvorsorge, Frauenfeld 1937. Separatauszug aus der Schweizer Monatsschrift für Offiziere aller Waffen.
— Das schweizerische Lagerhausgewerbe, St. Gallen 1943.
Teleki André, L'économie et la guerre, Lausanne 1941.
Ullrich Peter: Der Standort der schweizerischen Industrie, Bern 1951.
Walther Alfred: Einführung in die Wirtschaftslehre der Unternehmung, 1. Band, Zürich 1947.
Weber Ernst: Grundsätze der kriegswirtschaftlichen Praxis des EVD, Dissertation, Basel 1945.

Bericht der Volkswirtschaftsdirektion an den Regierungsrat des Kantons Zürich, „Die Kriegswirtschaft im Kanton Zürich 1939-1948", Zürich 1950.
Selbstverlag der Delegation des Handels, „Der schweizerische Grosshandel in Geschichte und Gegenwart", Basel 1943.
Schriftenreihe des Aufklärungsdienstes der Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft, Heft 2, „Überblick über das Kriegswirtschaftsrecht des Bundes", Bern 1943, Heft 4, „Vier Jahre wirtschaftliche Landesverteidigung", Bern 1944.
Separatdruck aus dem Bericht des EVD, „Die schweizerische Kriegswirtschaft 1939-1948": „Die Eidgenössische Zentralstelle für Kriegswirtschaft", Bern 1950.
Eidg. Oberzolldirektion, Bern; Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz, 1951.

Als weitere Quellen dienten mir Artikel aus Zeitungen und Zeitschriften („Der Bund", „NZZ", „Die Volkswirtschaft" mit Beilage der Konjunkturbeobachtungskommission usw.), Zirkulare und Mitteilungen schweizerischer Grossbanken, Geschäfts- und Monatsberichte der Schweizerischen Nationalbank sowie Vorschriften, Merkblätter, Statuten, Reglemente und Formulare verschiedener Fachverbände. — Die jeweiligen detaillierten Quellenangaben sind im Laufe der Ausführungen gemacht worden.

Einleitung

PFLICHTLAGERHALTUNG UND KRIEGSWIRTSCHAFTSLEHRE

Seit jeher haben die Menschen für irgendwelche Mangelperioden vorzusorgen versucht, sei es zur Linderung der Auswirkungen von Missernten, kriegerischen Ereignissen oder auch nur saisonbedingten Mangelerscheinungen. In den letzten Jahrzehnten ist die wirtschaftliche Kriegsvorsorge in ihrer Bedeutung allgemein anerkannt worden. Man kam zur Einsicht, dass heute die Widerstandskraft eines Volkes und insbesondere auch seiner Armee in hohem Masse von den wirtschaftlichen und sozialen Verhältnissen abhängig ist. Aus diesem Grunde wurden in vielen Ländern zahlreiche Vorkehrungen getroffen, mit denen eine Verbesserung der Versorgungslage in Kriegszeiten angestrebt wurde. Neben verschiedenen Massnahmen mehr oder weniger autarken Charakters, wie Förderung und Schutz einheimischer Produktionszweige sind in der Schweiz zu diesem Zwecke auch die Pflichtlager geschaffen worden. Die Darstellung ihrer Organisation und volkswirtschaftlichen Bedeutung ist Ziel und Aufgabe dieser Arbeit.

Die aus der Pflichtlagerhaltung und -finanzierung sich ergebenden Fragen sind kriegswirtschaftlicher Art. Je nach Auslegung der Begriffe kann man sie aber auch, wie wir später zeigen werden, als „rüstungswirtschaftliche" oder „wehrwirtschaftliche" Fragen bezeichnen. Diese Freiheit in der Begriffsanwendung rührt davon her, dass, wie von Meiss [1] 1937 in seinen Betrachtungen über die Kriegswirtschaft feststellte, die Kriegswirtschaftslehre als solche noch lange nicht überall anerkannt ist, und dass in der Literatur keine einheitliche Meinung über ihr Wesen und ihren Aufgabenbereich gefunden werden kann. Seither haben sich die Verhältnisse nicht wesentlich geändert. Noch heute sind die Begriffe „Kriegswirtschaft", „Rüstungswirtschaft" und „Wehrwirtschaft" nicht einheitlich festgelegt. Im Gegenteil je mehr man sich dieser Ausdrücke bediente, desto vielfältiger wurden eher die Begriffsumschreibungen.

Oft findet man in der Literatur die „Kriegswirtschaft" im Sinne einer Volkswirtschaft zu Kriegszeiten aufgefasst, im Gegensatz zur „Friedenswirtschaft", d. h. entsprechend einer Volkswirtschaft zu Friedenszeiten [2].

---

1) Von Meiss Gottfried, „Betrachtungen über die Beziehungen zwischen Krieg und Wirtschaft", Zürich 1937, S. 16.

2) Amonn Alfred, „Probleme der Kriegswirtschaft", Zürich 1942, S. 23.

Die Übergangsperiode von der Friedens- zur Kriegswirtschaft wird dabei häufig als „Wehrwirtschaft" bezeichnet. Mit andern Worten: Die Wirtschaft eines Volkes kann dann als „Wehrwirtschaft" betrachtet werden, wenn sie durch militärische oder wirtschaftliche Handlungen des Auslandes, die eine Bedrohung des betreffenden Volkes in seiner nationalen Unabhängigkeit darstellen und demzufolge entsprechende Gegenmassnahmen verlangen, mehr oder weniger beeinflusst wird. Unter einer wirtschaftlichen Bedrohung kann der Wirtschaftskrieg — als selbständiges Mittel oder als Vorläufer militärischer Aktionen — angesehen werden, worunter man einerseits wirtschaftliche Angriffsmassnahmen mit dem Ziel, die feindliche Widerstandskraft zu vernichten, und andrerseits die Abwehr gegnerischer Einwirkungen auf unsere eigene Wirtschaft verstehen kann.

Die „Wehrwirtschaft" im dargelegten Sinne kann — muss aber nicht unbedingt — übergehen in die „Kriegswirtschaft". Dabei sind die Grenzen des Überganges ebenso verschwommen wie bei der Entstehung der „Wehrwirtschaft" aus der „Friedenswirtschaft". Es ist weitgehend eine Frage des Ermessens, als was die Wirtschaft eines Volkes nun bezeichnet werden kann. Juristisch tritt die Wehr- resp. Kriegswirtschaft mit dem Erlass der diesbezüglichen Gesetze ein. Wirtschaftlich können wir aber erst von Wehr- oder Kriegswirtschaft sprechen, wenn diese Gesetze ihre Auswirkungen in der Wirtschaft zur Folge gehabt haben, wobei die verschiedenen Wirtschaftszweige zu verschiedenen Zeiten und nach ihren Tätigkeitsgebieten auch verschieden schwer betroffen werden können. Man darf bei der Betrachtung wirtschaftlicher Probleme nicht schematisch-statisch denken, sondern man kann ihnen nur durch ein strukturell-dynamisches Erfassen gerecht werden. Bei dieser Art Begriffsauslegung kann die Pflichtlagerhaltung als wehr- oder kriegswirtschaftliches Problem bezeichnet werden, je nachdem wie in einem bestimmten Zeitpunkt die politische und wirtschaftliche Lage eines Landes beurteilt wird.

Streiff [3] ist mit einer wie der soeben dargestellten Einteilung in Friedens-, Wehr- und Kriegswirtschaft nach rein äusserlichen und zeitlichen Gesichtspunkten nicht einverstanden. Er unterscheidet je nach den zu erstrebenden Zielen „Rüstungswirtschaft", „Wehrwirtschaft" und „Kriegswirtschaft" [4]. Die Rüstungswirtschaft bezweckt nach Streiff die

3) Streiff Sam, „Krieg und Wirtschaft", Referat gehalten an der Universität Bern (Seminar Prof. Marbach) am 5. 11. 1951.

4) „Die Rüstungswirtschaft beschafft auf dem ordentlichen Wege der Militärverwaltung das Kriegsmaterial, die Betriebsstoffe und Unterhaltsmittel, die für die Erstellung der materiellen Kriegsbereitschaft von Streitkräften unerlässlich sind. — Die Wehrwirtschaft umfasst die Massnahmen auf dem Gebiete der Wirtschaft, die mit dem Einsatz und den Aktionen von Streitkräften unmittelbar zusammenhängen und die geeignet sind, die militärische Landesverteidigung zu

Bereitstellung der materiellen Kriegstüchtigkeit der Streitkräfte. Pflichtlager im Interesse der Versorgung der Armee sind in dieser Hinsicht rüstungswirtschaftliche Massnahmen. Die Wehrwirtschaft hat nach Streiff die Armee in ihren Aktionen wirtschaftlich zu unterstützen. Der strategischen Lagerung der Pflichtvorräte kommt damit eine wehrwirtschaftliche Bedeutung zu. Die Kriegswirtschaft endlich hat sich mit der kriegsbedingten zivilen Mangelwirtschaft zu befassen. Im Zusammenhang mit der zivilen Mangelwirtschaft angelegte Pflichtlager sind also kriegswirtschaftlicher Natur.

Gehaltlich teilweise ähnliche, im allgemeinen aber etwas weiter gefasste Definitionen über die zur Diskussion stehenden Begriffe finden sich bei Schmid [5] und Frymann [6].

„Man kann über einen Begriff nicht streiten, wenn man von verschiedenen Gesichtspunkten ausgeht, und jeder, der scheinbar denselben Begriff, in Wirklichkeit aber nur denselben Ausdruck gebraucht, an etwas anderes, an einen verschiedenen Sachverhalt oder an eine andere Beziehung denkt“ [7]. So verhält es sich auch in der hier beschriebenen Verschiedenartigkeit der Begriffsauslegung von „Wehrwirtschaft“ und „Kriegswirtschaft“. Es gibt eben „Wehrwirtschaft“ und „Wehrwirtschaft“, je nachdem was unter dem Begriffsteil „-wirtschaft“ verstanden wird. In unserem ersten Fall von „Wehrwirtschaft“ versteht man die Gesamtheit eines Volkes, d. h. das Zusammenwirken oder die Gesamtheit der durch militärisch oder wirtschaftlich gefährdende Handlungen des Auslandes beeinflussten Tätigkeiten aller Sonderwirtschaften eines Volkes. Die von gewissen militärischen Stellen gelenkte „Wehrwirtschaft“ im Sinne Steiffs dagegen ist, wie beispielsweise die Staatswirtschaft, nur eine spezielle Sonderwirtschaft neben den vielen andern im Volksverband tätigen Sonderwirtschaften [8]. Ähnlich verhält es sich mit der von Streiff vorgeschlagenen Definition für „Kriegswirtschaft“. Was er damit bezeichnet, ist eine Umschreibung der staatlichen Kriegswirtschaftspolitik, also das von einer staatlichen Organisation zu erreichende Ziel. Damit kann auch wiederum nur eine Sonderwirtschaft gemeint sein im Unter-

---

unterstützen. — Die Kriegswirtschaft befasst sich mit der kriegsbedingten Mangelwirtschaft, indem sie für das gesamte Land die bestmögliche Versorgungslage, einen geordneten und zweckmässigen Ablauf des Wirtschaftslebens sowie eine sozial gerechte Einkommens- und Güterverteilung anstrebt.“

5) Schmid Ernst, „Die Ernährungswirtschaft der Schweiz als Problem der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge“, Luzern 1942, S. 36/41.

6) Frymann Eugen, „Schweizerische Wehr- und Kriegswirtschaft“, Bern 1938, S. 46 und 51.

7) Amonn Alfred, „Volkswirtschaftliche Grundbegriffe und Grundprobleme“, Bern 1944, S. 71.

8) Wie Anm. 7 S. 36.

schied zur „Kriegswirtschaft" im Sinne der Wirtschaft eines Volkes zu Kriegszeiten.

Es kann nicht die Aufgabe einer Dissertation über Pflichtlager sein, die in den verschiedenen Begriffsumschreibungen auftretenden Gegensätze zu analysieren, die einzelnen Argumente der Verfechter entgegengesetzter Meinungen auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen und die den Anforderungen der Wissenschaft oder der Praxis am ehesten gerecht werdenden Definitionen herauszuarbeiten. Eine derartige Untersuchung müsste angesichts der Mannigfaltigkeit des vorhandenen Materials viel zu weit führen. Es geht uns aber darum, über den in dieser Arbeit notwendigerweise öfters auftretenden Begriff „Kriegswirtschaft" Klarheit zu schaffen. Im Hinblick auf die verschiedenen darüber vorhandenen Auslegungen dürfte es nämlich für den Leser von gewisser Bedeutung sein, wenn er weiss, was in den folgenden Ausführungen damit gemeint ist.

„Kriegswirtschaft" entspricht der Wirtschaft eines Volkes unter dem Einfluss militärischer und wirtschaftlicher Voraussetzungen und Zustände, die zufolge drohender oder bereits erfolgter kriegerischer Handlungen entstanden sind, und der diesbezüglich getroffenen Gegenmassnahmen zur Erhaltung und Sicherung der nationalen Unabhängigkeit. Staatliche kriegswirtschaftliche Massnahmen befassen sich mit der kriegsbedingten Mangelwirtschaft, indem sie für das gesamte Land die bestmögliche Versorgungslage, einen geordneten und zweckmässigen Ablauf des Wirtschaftslebens sowie eine sozial gerechte Einkommens- und Güterverteilung anstreben. Diese Massnahmen richten sich nach der staatlichen Kriegswirtschaftspolitik [9].

9) In Übereinstimmung mit Fritz Marbach (in „Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention", Bern 1950, S. 20) unterscheiden wir zwischen staatlicher Wirtschaftspolitik und Wirtschaftspolitik im allgemeinen, die von irgendwelchen Parteien - getrieben werden kann. — Entsprechend ist zwischen Kriegswirtschaftspolitik allgemein und der staatlichen Kriegswirtschaftspolitik zu unterscheiden.

Erster Teil

PROBLEMATIK UND GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG EINER KRIEGSWIRTSCHAFTLICHEN VORRATSHALTUNG

A. Die Problematik einer kriegswirtschaftlichen Vorratshaltung

Die Zweckmässigkeit einer über die allgemein handelsüblichen Vorräte hinausgehenden kriegswirtschaftlichen Lagerhaltung an lebenswichtigen und im eigenen Land nicht genügend herstellbaren Gütern ist heute nicht mehr umstritten. Meinungsverschiedenheiten bestehen aber vielerorts in bezug auf Art und Weise der Durchführung und Organisation solch zusätzlich anzulegender Vorratslager. In allen Ländern haben wir hierbei zwei Hauptprobleme:

1. Die technische Organisation der Lagerhaltung: Wer ist mit der Lagerhaltung zu beauftragen? Welche Güter sind an Lager zu legen, in welchen Mengen und an welchem Ort?

2. Die Finanzierungsfrage: Wie sind diese zusätzlichen Vorratslager zu finanzieren? Diese zweite Frage ist, besonders was den Umfang der Vorratshaltung anbelangt, eng mit der ersten verbunden.

Zur Lösung dieser Fragen stehen jedem Land grundsätzlich folgende Möglichkeiten offen:

1. Der Staat legt Vorräte auf seine Rechnung und Gefahr hin an. Dies hat eine grosse Belastung der Staatsrechnung zur Folge sowie eine Ausdehnung des Verwaltungsapparates durch die mit dem Einkauf, der sachgemässen Lagerung und dem Verkauf zu beauftragenden Amtsstellen. Der Staat übernimmt hierbei weitgehend die Rolle des privaten Grosshandels.

2. Die Vorratsäufnung kann der Privatwirtschaft übertragen werden, sei es durch mehr oder weniger direkten Zwang oder durch Gewährung derartiger Vorteile, dass die Privatwirtschaft freiwillig die mit der zusätzlichen Lagerhaltung verbundene Belastung auf sich nimmt. Bei einer Inanspruchnahme der Privatwirtschaft stellt sich die Frage, welche Stufe d. h. ob Importeure, Grossisten, Detaillisten oder Konsumenten hierzu anzuhalten sind. Eine Lagerung durch die Privatwirtschaft hat gegenüber einer solchen durch den Staat verschiedene Vorteile, indem die Privatwirtschaft sich in dieser Tätigkeit auskennt und die hierzu notwendigen Leute und Räume — wenigstens teilweise — schon zur Ver-

fügung hat, ganz abgesehen von all den Vorteilen, die sonst das privatwirtschaftliche Handeln dem staatswirtschaftlichen gegenüber aufzuweisen hat. Benachteiligt ist aber eine Lagerung durch die Privatwirtschaft in der Hinsicht, als dass letztere ohne gewisse staatliche Massnahmen im allgemeinen weniger finanzielle Mittel dazu aufzuwenden vermag, als der Staat durch irgendwelche Massnahmen für diese Zwecke zu mobilisieren vermöchte.

Je nach den wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen ist es Sache jeder Nation, unter diesen beiden grundsätzlichen Möglichkeiten die für sie zweckmässigste Lösung zu finden. In der Schweiz können wir verschiedene Varianten der hier unter 1. und 2. angeführten Lösungen unterscheiden. Es ist dies eine Folge unserer grundsätzlich liberalen Wirtschaftsordnung: Wenn auf dem Gebiete der Pflichtlager auch staatliche Massnahmen nicht zu umgehen waren, so versuchte man doch wenigstens in jedem einzelnen Fall, den freien Mechanismus der Wirtschaft nur in einem möglichst geringen Masse zu beeinflussen. Für die verschiedenen Wirtschaftszweige drängten sich deshalb ihren individuellen Bedürfnissen Rechnung tragende Lösungen auf.

B. Die Vorratshaltung in Geschichte und Gegenwart im Rahmen der schweizerischen Kriegswirtschaftspolitik

1. Bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts

Schon im Mittelalter brachte der von den Eidgenossen bebaute Boden nur einen Teil der zu ihrem Unterhalt notwendigen Lebensmittel hervor. Es war dies eine Folge der Vernachlässigung des Ackerbaus zugunsten der Viehzucht. Immerhin war der durch Eigenproduktion gedeckte Anteil bedeutend höher als in unsern Zeiten. Hauptsächlich für den Bezug von Brotgetreide, Salz und Rohstoffen für die gewerbliche Produktion waren die Alten Orte vom Ausland abhängig. In der Sperre der zu ihnen führenden Strassen durch ihre Feinde bestand somit eine Gefahr für die Versorgung. Habsburg hatte diese Waffe der Sperre des Gotthardpasses 1291 und 1315 gegen die Waldstätte auszunutzen versucht, und noch im 15. Jahrhundert wandte Zürich das gleiche Mittel an, um die Innern Orte in die Knie zu zwingen [10]. Solche Massnahmen gaben jeweils Anlass zu weiteren Zänkereien, von kriegsentscheidender Bedeutung aber waren sie nie. Die Sicherung der Handelsstrassen über die Alpen bildete in den folgenden Jahrhunderten den Hauptinhalt der schweize-

10) Delegation des Handels, „Der Schweizerische Grosshandel in Geschichte und Gegenwart", Basel 1943, S. 17.

rischen Kriegs- und Bündnispolitik. Zur Erreichung dieser Ziele befand sich die Eidgenossenschaft in den damaligen Zeiten in ständiger militärischer und wirtschaftlicher Kriegsbereitschaft. Die Tagsatzung, das oberste Organ der alten Schweiz, erachtete es als ihre Aufgabe, die für eine Kriegsvorsorge notwendigen wirtschaftlichen Massnahmen anzuordnen. So erliess sie beispielsweise 1474, ein halbes Jahr vor Ausbruch der Burgunder Kriege, ein Getreideausfuhrverbot, das auch in spätern Zeiten bei verschiedenen Gelegenheiten wieder in Kraft gesetzt wurde. Zur Förderung der Einfuhr dagegen wurde den verbündeten Regierungen empfohlen, die auf Handel und Verkehr schwer lastenden Zölle soweit als möglich zu erlassen.

Schon in der Zeit vor dem Schwabenkrieg mussten von Staates wegen Kornmagazine angelegt werden, und die Bevölkerung wurde zur Äufnung von Getreidevorräten angehalten. In einem Erlass des Jahres 1490 verlangte zudem die Berner Regierung, dass jedermann sich mit Korn für einen Jahresbedarf zu versehen habe, während in St. Gallen die von jedem Bürger zu lagernde Kornmenge sich nach der Höhe seines steuerbaren Vermögens richtete. Bei der geringsten Kriegsbefürchtung veranlasste die Tagsatzung ebenfalls die Anlegung von Salzvorräten in eigens hierzu bestimmten Magazinen.

Das Jahr 1515 brachte die Niederlage der Schweizer bei Marignano und damit die Abkehr der Eidgenossenschaft von der Politik der Grossmächte. In den folgenden Jahrhunderten liefen nichtkriegführende und neutrale Staaten wie die Schweiz selten Gefahr, durch den Krieg oder die Kriegsfolgen ihrer wirtschaftlichen Lebensgrundlage verlustig zu gehen. Für die Bevölkerungen fast aller Länder verursachten Missernten viel grösseren Schaden und Schrecken als die kriegsbedingten Hemmungen des Handelsverkehrs [11].

Die 1798 in die Schweiz einbrechenden französischen Armeen fanden ein weder militärisch noch wirtschaftlich vorbereitetes Volk vor. Die Eidgenossenschaft, die dann während 15 Jahren in jeder Beziehung unter französischer Abhängigkeit stand, bekam in wirtschaftlicher Hinsicht wie die übrigen Staaten Europas Blockade und Gegenblockade, damals Kontinentalsperre genannt, zu spüren. Es wurden aber dadurch in erster Linie nur die internationalen Handelsbeziehungen geschädigt, während die rücksichtslose Ausschliessung der englischen Konkurrenz vom europäischen Markt es der Schweiz erlaubte, durch den raschen und kühnen Übergang zur mechanischen Spinnerei die Grundlage ihrer modernen Industrie zu schaffen [12].

---

11) Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft, „Vier Jahre wirtschaftliche Landesverteidigung", Bern 1944, S. 11.

12) Delegation des Handels, a. a. O., S. 87.

Es kam erst 1816/17 zu einer eigentlichen Krise und Hungersnot, was aber nicht den vergangenen Kriegszeiten, sondern dem im eigenen Land eingetretenen Misswachs zuzuschreiben war, neben dem Umstand, dass Frankreich und andere Staaten durch prohibitive Zölle die Einfuhr schweizerischer Industrieerzeugnisse zu hemmen suchten.

Auch die späteren Kriege des 19. Jahrhunderts griffen nicht tief ins Wirtschaftsleben der Völker ein, vor allem nicht in dasjenige der Neutralen. Die Mobilisation der Schweizer Armee der Jahre 1870/71 zum Schutze unserer Grenzen erforderte neben staatlichen Massnahmen zur Truppenverpflegung und zur Linderung einer sehr heftigen Geld- und Kreditkrise keine aussergewöhnlichen Eingriffe der Behörden in den Wirtschaftsorganismus. Die private Initiative genügte vollauf zur Behebung der wenigen Importschwierigkeiten, wie sie zeitweilig im Transport von Baumwolle und Kohle an die Schweizer Grenzen bestanden.

2. Die Weltkriege des 20. Jahrhunderts

Die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts brachte Schritt um Schritt mit der Verbesserung der Verkehrsmittel eine riesenhafte Ausdehnung des Welthandels. Die Industrie verzeichnete einen nicht weniger beachtenswerten Aufschwung. Die Massenproduktion drohte auf den meisten Gebieten die gewerbliche Produktion zu verdrängen. „Grosse Änderungen im Wirtschaftsleben aller Länder waren die Folge dieses erleichterten Warenverkehrs. Die Verschiedenheit der natürlichen Ausstattung wie der Entwicklungsstufe der Länder, des natürlichen Reichtums der einen, der technischen Überlegenheit der andern, führte zur Ausbildung einer Arbeitsteilung unter den Wirtschaftsgebieten“ [13]. Auch die Schweiz befand sich in dieser zunehmenden wirtschaftlichen Verquickung. Die Struktur in unserem Lande veränderte sich dementsprechend in hohem Masse. 1850 versorgte sich die Schweiz zu $^3/_4$ selbst mit Getreide, gegen Ende des 19. Jahrhunderts aber nur noch zu $^5/_{12}$ und nach 1918 kaum mehr zu $^1/_4$. Auch der grosse Futtermittelbedarf ging weit über die einheimische Produktion hinaus. Bis gegen Ende 1850 hatte die Schweiz einen guten Teil ihres Bedarfs an Eisenerzen aus den eigenen Bergwerken gedeckt. Die Erleichterung im Transport schwerer Massenwaren, die Umwälzung der Eisengewinnungsverfahren und die mächtige ausländische Produktion brachten die schweizerischen Bergwerke eines nach dem andern zum Erliegen, während gleichzeitig der Eisenverbrauch eine ungeheure Steigerung erfuhr [14]. Ähnliche Verhältnisse lagen in ver-

13) Schmidt Peter, „Weltwirtschaft und Kriegswirtschaft“, Zürich 1915, S. 3 ff.
14) Delegation des Handels, a. a. O., S. 117 ff.

schiedenen andern Wirtschaftszweigen vor. Die Schweiz wurde dadurch weitgehend vom Ausland abhängig.

Die Meinung, dass die Schweiz in spätern Kriegen neben dem militärischen Schutz der Grenzen keine weiteren Massnahmen zu treffen brauche, und dass die „Wirtschaft", d. h. die private Initiative, ihren Weg selber finden werde, war weit verbreitet. In einigen Ländern begannen aber Wissenschaftler vor einem zukünftigen Krieg und vor den möglicherweise damit verbundenen wirtschaftlichen Folgen zu warnen [15]. Auch den Bundesbehörden wurde nahegelegt, rechtzeitig Massnahmen für die Versorgung der Schweiz mit Brotgetreide, Futtermitteln und Kohle für den Kriegsfall zu ergreifen. Solche Vorschläge zur Durchführung staatlicher Massnahmen stiessen in der Zeit der liberalen Grundsätze naturgemäss auf äusserst unfruchtbaren Boden. Alles was 1914 bei Ausbruch des Krieges tatsächlich vorhanden war, waren ursprünglich für die Armee bestimmte Getreidevorräte, die für einen dreiwöchigen Bedarf des ganzen Volkes ausgereicht hätten, einige andere für die Armee bestimmte Lebensmittelvorräte, sowie ein Abkommen mit Frankreich, das für den Kriegsfall die Freigabe der Durchfuhr der für die Schweiz bestimmten Güter von den Meerhäfen nach Genf garantierte, und ein Vertrag mit Deutschland, wonach der Schweiz weitere Kohlenlieferungen zugesichert wurden. Sonst traf uns die Kriegsmobilmachung vom August 1914 in wirtschaftlicher Hinsicht völlig unvorbereitet [16]. Das Fehlen wirtschaftlicher Kriegsvorbereitungen konnte niemandem zur Last gelegt werden. Zum voraus war es unmöglich, sich einen klaren Begriff über Ausmass und Dauer eines nun einsetzenden totalen Krieges zu machen, d. h. eines Krieges, der ganze Völker, Armee und Wirtschaft vereint, andern ganzen Völkern gegenüberstellt. Zum erstenmal wurden durch die von beiden Seiten in wirtschaftlicher Hinsicht getroffenen Massnahmen, die allmählich zur vollständigen gegenseitigen Blockade führten, nun auch die neutralen Staaten betroffen. So hatte die Schweiz nach einiger Zeit mit erheblichen Import- und Versorgungsschwierigkeiten zu kämpfen.

In den dreissiger Jahren unseres Jahrhunderts erkannte man mehr und mehr die Gefahr eines weiteren Krieges, der sich aller Voraussicht nach an den Grenzen unsers Landes abspielen und damit die Versorgung unserer Volkswirtschaft gefährden könnte. Aus den im ersten Weltkrieg

---

15) Voelker, „Die deutsche Volkswirtschaft im Kriegsfall", Leipzig 1909. — Serrigny, „Les conséquences économiques et sociales d'une prochaine guerre", Paris 1909. — Jöhr A., „Die Volkswirtschaft der Schweiz im Kriegsfall", Zürich 1912.

16) Über die Lage der Schweizer Wirtschaft bei Kriegsausbruch 1914 vgl. Schmid Ernst, a. a. O., S. 3 ff.

gemachten Erfahrungen wurden die Konsequenzen gezogen [17]. Ausserdem hatten die schweren Krisen in den Jahren der wirtschaftlichen Entwicklung seit dem ersten Weltkrieg den schweizerischen Staat immer mehr zu Eingriffen in die privatwirtschaftlichen Verhältnisse gezwungen und die öffentliche Meinung an eine solche Ausweitung der staatlichen Befugnisse gewöhnt. Die Notwendigkeit der Ergreifung kriegsvorsorglicher Massnahmen wurde deshalb in fast allen Volkskreisen vorbehaltlos anerkannt.

Mit wenigen bestimmten Ausnahmen wurde 1936 die Führung der gesamten wirtschaftlichen Kriegsvorsorge dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement übertragen [18]. Es zeigte sich aber bald, dass das EVD der Friedenswirtschaft nicht gewachsen sein würde, im Kriegsfall die verschiedenen zusätzlichen Probleme und Arbeiten zu übernehmen. So wurde die Aufstellung einer kriegswirtschaftlichen Schattenorganisation („kriegswirtschaftliches Milizsystem") beschlossen, der die Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft als „Stabsbüro" vorstand [19]. Ausser diesen administrativen Vorarbeiten wurden die güterwirtschaftlichen Voraussetzungen für ein erfolgreiches Durchhalten bei einem plötzlichen Unterbruch der Warenzufuhr geschaffen. 1936 begann man im Nationalrat die Durchführung der hierzu notwendigen Massnahmen zu fordern. Am 1. April 1938 verabschiedete die Bundesversammlung das Gesetz über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern. Dieses Gesetz bildet bis heute die hauptsächliche rechtliche Grundlage einer kriegsvorsorglichen Warenlagerung. Darin wird der Bundesrat ermächtigt, Bestandesaufnahmen über die Vorräte an lebenswichtigen Gütern sowie Erhebungen über die Möglichkeiten ihrer Erzeugung anzuordnen. Sodann stehen ihm zur Anlegung von Vorräten drei Wege offen:

1. Der Bund beschafft sich eigene Vorräte.

2. Der Bundesrat kann die Schaffung und Vermehrung von Vorräten Dritter durch Verträge und andere geeignete Mittel fördern.

3. Der Bundesrat kann öffentliche und private Unternehmungen sowie die kantonalen Salzverwaltungen zur Haltung von Vorräten, die in ihren Geschäftsbereich fallen, in bestimmtem Umfange und an bestimmten Orten verpflichten (vgl. Art. 3).

In Anwendung dieses Gesetzes beschloss der Bundesrat nach erfolgter Durchführung von Bestandesaufnahmen für eine Reihe lebenswichtiger

---

17) Über vorbereitende Massnahmen in andern Staaten vgl. Schmid Ernst, a. a. O., S. 45 ff., und Keller Georg, „Krieg und Wirtschaft", Bern 1940, S. 12 ff.

18) Lautner Julius, „System des Schweizerischen Kriegswirtschaftsrechts", Bd. 1, Zürich 1942/43, S. 16.

19) Verordnung des BR vom 8. März 1938. Einzelheiten betreffend Organisation vgl. Bericht der Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft, EVD Bern 1948.

Güter, neben der Anlegung von bundeseigenen Lagern (siehe oben unter 1.) die Rohstoff- und Futtermittelimporteure zu einer zusätzlichen Vorratshaltung, d. h. zur Äufnung eines Pflichtlagers, anzuhalten (2.). Unter *Pflichtlager* verstehen wir die auf Grund von Verträgen mit dem EVD oder dem EMD (gemäss BG vom 1. 4. 1938) angelegten, über die allgemein in Handel und Fabrikation üblichen Vorräte hinausgehenden Lager an Lebensmitteln und Rohstoffen, die ohne besondere Weisungen der zuständigen Behörden auf der vertraglich festgesetzten Höhe und am bestimmten Lagerort zu belassen sind.

Durch Gewährung besonderer finanzieller Vorteile, wie erleichterter Kreditgewährung durch die Nationalbank, wurden eine gewisse Anzahl Pflichtlagerverträge freiwillig eingegangen [20]. Dies genügte aber nicht. Da der Bund die Pflichtlagerhaltung nicht erzwingen wollte (weil er hierbei gemäss Sicherstellungsgesetz vom 1. 4. 1938 eventuelle Risiken zu tragen gehabt hätte), schaute er sich nach einer andern Möglichkeit der Förderung der Pflichtlageräufnung um: Nach dem BB vom 14. 10. 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland hatte der Bundesrat das Recht, die Einfuhr bestimmter Waren von Bewilligungen abhängig zu machen. Für die Erteilung derartiger Einfuhrbewilligungen wurde nun die Bereitwilligkeit zur Eingehung eines Pflichtlagervertrages vorausgesetzt. Auf diese Art und Weise sind Pflichtlager an folgenden Gütern angelegt worden:

— Benzin und Benzol (BRB 19. 12. 38),
— Reis, Kaffee, Zucker, Speisefette und -öle (BRB 31. 3. 39),
— Futterhafer und Futtergerste (BRB 31. 3. 39),
— Kohle, Koks und Braunkohlenbriketts (BRB 25. 4. 39),
— Weizen, Roggen und Backmehl über das im Getreidegesetz vom 7. 7. 1932 vorgeschriebene Mass hinaus (BRB 25. 8. 39) und
— Mahlhafer, Mahlgerste und Essmais (BRB 8. 12. 39).

Die Höhe der anzulegenden Lager schwankte zwischen 10 und 50 % der durchschnittlichen Jahresimporte. Die Bedeutung dieser vorsorglichen Massnahmen ist aus der schweizerischen Handelsstatistik deutlich ersichtlich: Die ersten sechs Monate des Jahres 1939 stehen — verglichen mit den entsprechenden Perioden der Jahre 1936/38 — im Zeichen einer quantitativen Mehreinfuhr von 25 bis 55 %.

Neben den Pflichtlagern wurden auch die Haushaltungen zur Anlegung von „Notvorräten" aufgefordert, während der Bund die Lagerung weiterer Mengen von Zucker, Hafer, Mahlgerste und Getreide übernahm.

Die Rechtfertigung der hier besprochenen kriegswirtschaftlichen Massnahmen zeigte sich im Laufe der Entwicklung des 1939 ausgebrochenen

---

20) Pflichtlager bestanden in 40 Warenkategorien; vgl. Separatdruck des EVD „Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft", Bern 1950, S. 36.

Krieges. Während unser Land im Weltkrieg 1914/18 an beide Parteien grenzte, erwies sich diesmal nach einigen Monaten, dass die Abschnürung der Schweiz noch viel ernstere Formen annahm. Wir wurden von einem doppelten Blockadering umgeben, wobei die verschiedenen staatlichen und privaten Vorräte nun unschätzbare Dienste leisteten. Trotz grösster Anstrengungen sank die Einfuhr sehr stark. 1945 waren die Importmengen um 2 Millionen Tonnen oder 56 % kleiner als beim tiefsten Stand während des ersten Weltkrieges im Jahre 1918 [21].

3. Die Entwicklung seit 1948

Angesichts der seit Ende des zweiten Weltkriegs herrschenden Weltlage, d. h. der zwischen der in Ost und West geteilten Welt auftretenden politischen und wirtschaftlichen Spannungen, die an einzelnen Punkten bereits zu kriegerischen Auseinandersetzungen führten, ernannte der Bundesrat 1948 einen Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung. Diesem Delegierten wurde wie dem Beauftragten für Kriegswirtschaft in der Vorkriegszeit die Aufgabe übertragen, im Sinne des BG vom 1. 4. 38 die Bereitschaftsmassnahmen zu treffen, die im Hinblick auf eine allfällige künftige wirtschaftliche Absperrung der Schweiz als notwendig erachtet werden. Es gehört zur Aufgabe dieses Delegierten, an Stelle des aufgelösten kriegswirtschaftlichen Apparates wiederum eine Schattenorganisation zu bilden, die Gewähr bietet, dass, wenn jemals Versorgungsschwierigkeiten auftreten sollten, der zu ihrer Meisterung notwendige Apparat unverzüglich in Tätigkeit treten könnte. Nicht weniger wichtig ist die weitere Aufgabe des Delegierten, für die Aufrechterhaltung bzw. Ingangsetzung jener inländischen Produktionsstätten zu sorgen, die unser Land mit schwer erhältlichen Roh-, Ersatz- und Hilfsstoffen beliefern und die in normalen Zeiten gegenüber der ausländischen Konkurrenz einen äusserst wackeligen Stand haben (wie die Kohlen- und Holzkohlenproduktion, die Soda-, Zellwoll- und Ersatztreibstoffindustrien). In dieses Gebiet fallen auch die Anstrengungen, die heute schon unternommen werden, um nötigenfalls die einheimische Lebensmittelproduktion stark zu steigern. Zur Sicherstellung der Landesversorgung übernahm man zudem 1948 in den Grundzügen das Pflichtlagersystem des letzten Weltkrieges mit den freiwilligen und den indirekt erzwungenen Pflichtlagern.

---

21) Über die Kriegswirtschaft der Jahre 1939/45 vgl. Lautner Julius, a. a. O., Weber Ernst, „Grundsätze der kriegswirtschaftlichen Praxis des EVD", Diss. Basel 1945 sowie die Schriftenreihe des EVD betr. Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft.

Die Zuspitzung der Lage in den letzten Jahren veranlasste den Bund, zur ausreichenden Sicherung unserer Landesversorgung weitere Schritte zu unternehmen und dem Bundesrat entsprechende Befugnisse zu erteilen. Laut Beschluss der Bundesversammlung vom 26. 4. 1951 über Massnahmen zur Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern in unsicheren Zeiten ist der Bundesrat, „wenn in unsicheren Zeiten die allgemeine Lage es erfordert", befugt,

— die Einfuhr bestimmter Güter zu Kontrollzwecken und zur Vermehrung der Vorratshaltung der Bewilligungspflicht zu unterstellen sowie die Erteilung von Bewilligungen von geeigneten Bedingungen abhängig zu machen,
— die Ausfuhr bestimmter Güter zu Kontrollzwecken bewilligungspflichtig zu erklären, die Ausfuhr zu beschränken oder zu verbieten sowie die Erteilung der Bewilligungen von geeigneten Bedingungen abhängig zu machen,
— Vorschriften über Produktion, Verwendung, Abgabe und Bezug bestimmter Waren zu erlassen und
— Ablieferungspflicht und Lieferungszwang für bestimmte Güter zu den geltenden Preisen zu verfügen.

Eine Änderung in der praktischen Abwicklung der Pflichtlagergeschäfte trat mit diesem Beschluss in keiner Weise ein. Der Bundesrat kann sich nun aber bei der Unterstellung der Waren unter die Einfuhrbewilligungspflicht aus kriegswirtschaftlichen Gründen auf diesen statt auf den etwas zu allgemein gehaltenen BB vom 14. 10. 1933 über wirtschaftliche Massnahmen gegenüber dem Ausland stützen.

Neben den Pflichtlagern haben wir wie vor dem letzten Weltkrieg auch wiederum bundeseigene Vorräte an Lebensmitteln und Rohstoffen (u. a. für die Armee und die Regiebetriebe), die laut Getreidegesetz durch den Bund anzulegenden Brotgetreidelager, deren Einlagerung — wenigstens teilweise — die Handelsmühlen in einem gewissen Verhältnis zu ihren Kontingenten zu übernehmen haben, sowie die Salzvorräte der Kantone (Salzmonopol).

Die Bäcker sind aufgefordert worden, einen mindestens einmonatigen Mehlvorrat anzulegen, da der Bund unter gewissen Umständen eine Bezugssperre anordnen könnte. Solche auf Rechnung und Gefahr der Bäcker und ohne gesetzliche Grundlage angelegten Vorräte fallen nicht unter den Begriff Pflichtlager, ebensowenig wie die von den einzelnen Haushaltungen angehäuften „Haushaltungs-" oder „Notvorräte".

Zweiter Teil

DIE HEUTIGE PFLICHTLAGERORGANISATION

A. Allgemeines über Art, Umfang und Ort der Pflichtlager

1. Bundeseigene oder privatwirtschaftliche Vorräte?

Es ist das Bestreben der grundsätzlich liberalen schweizerischen Wirtschaftspolitik, die kriegsvorsorgliche Lagerhaltung ausser den Vorräten, die in enger Beziehung mit dem Heeresbedarf stehen, soweit als möglich der Privatwirtschaft zu übertragen. Die aus diesen Bestrebungen resultierenden Pflichtlager machen demzufolge heute auch den grössten Teil unserer kriegsvorsorglichen Vorräte aus.

Gegenüber einer Lagerung durch den Bund haben die Pflichtlager der Privatwirtschaft den Vorteil, zweckmässiger, billiger und wegen ihrer Dezentralisation militärisch günstiger gelegen zu sein [22]. Die Privatwirtschaft ist mit ihrer Aufgabe bereits vertraut, verfügt über geschultes Personal und zumeist auch über die notwendigen Räumlichkeiten. Auch im Einkauf ist sie dem Staat überlegen. Der internationale Rohstoffhandel und die Rohstoffmärkte pflegen sich sehr rasch und gründlich auf ihre Kunden einzuspielen. Eine dringend geltend gemachte Nachfrage auf öffentliche Rechnung würde sich als sehr kostspielig erweisen. Günstiger Einkauf setzt grösste Bewegungsmöglichkeit in der Einkaufspolitik voraus. Aus den Erfahrungen zu schliessen, dürfte die Privatwirtschaft dem Staate hierbei wesentlich überlegen sein [23].

2. An welchen Gütern sind Pflichtlager zu äufnen?

Vorräte sind vor allem in jenen für Ernährung und Industrie lebenswichtigen Gütern, die in unserem Land selbst nicht genügend hergestellt werden können, anzulegen. Dabei ist zu beachten, dass vor allem Rohstoffe gelagert werden. Gegenüber fertig verarbeiteten Produkten bieten sie uns folgende Vorteile:

---

22) Vgl. auch Küng Emil, „Grenzen und Motive der staatlichen Wirtschaftspolitik", Bern 1940, S. 10 ff.

23) Neue Zürcher Zeitung, „Rohstoffreserven als Kriegsvorsorge", 9. 5. 48, Nr. 984, Blatt 8. — Amonn Alfred, „Grundzüge der Finanzwissenschaft", Bern 1947, S. 135. — Mitteilungen der Vereinigung des schweizerischen Import- und Grosshandels, Mai 1952, Nr. 5, S. 6.

— Längere Haltbarkeit und leichtere Behandlung der Lager.
— Möglichkeit der Arbeitsbeschaffung in Zeiten wirtschaftlicher Depressionen.
— Ihr Verwendungszweck braucht zum vornherein nicht endgültig bestimmt zu werden, wodurch u. a. auch die Möglichkeit einer eventuellen Weiterveräusserung, was für das Aussonderungsrecht des Bundes an Pflichtlagern eine bedeutende Rolle spielt, grösser wird.

Unter Umständen wäre es auch angezeigt, Vorratslager bei einem Überangebot an landwirtschaftlichen Produkten anzulegen, wie dies in den USA beispielsweise für Baumwolle praktiziert wird.

Dem Umstand, dass in erster Linie Rohstoffpflichtlager angelegt werden, ist es zuzuschreiben, dass hauptsächlich die Importeure zum Träger der kriegsvorsorglichen Vorratsäufnung bestimmt worden sind. Pflichtlagerverträge sind bis heute (Ende Oktober 1951) für über 50 Warenkategorien abgeschlossen worden:

Kakao, Kaffee, Zucker, Fleisch, Fettstoffe, Reis, Malz, Mahlgetreide, Futtermittel, Kartoffeln, Düngemittel, Tabak, Holz, Chemikalien, Brillengläser, Neutralglasröhren, Isolier/Dichtungsmaterial, Rohgummi, Gummifäden, Leder, Zellulose, Steinkohle, flüssige Treib- und Brennstoffe, Schmierstoffe, Pyrit (Schwefelkies), Schwefel, Teeröl, Pech, Bitumen, Asphalt, Paraffin, Rohstoffe für die Seifenfabrikation, Leinöl, Zement, Klinker, Bahn- und Tramunterteile, Tonerde, Elektroden, Roheisen, Gussbruch und Schrott, Ferrolegierungen, Walzprodukte, rostfreies Material, Röhren, Werkzeugstahl, Bleche, Metalle, Rohstoffe für die Glühlampenfabrikation, Hanf, Jute, Sisal, Rohbaumwolle, Rohwolle, Rohstoffe für die Hutfabrikation, Kleiderstoffe, Antibiotika.

3. Umfang der Pflichtlager

Das Sicherstellungsgesetz vom 1. 4. 38 sagt über die Höhe der anzulegenden Vorräte nichts aus. Es liegt im Ermessen des Bundesrates und der von ihm beauftragten Stellen, in Übereinstimmung mit den betreffenden Wirtschaftsverbänden den Umfang der Pflichtlager zu bestimmen.

Einer Vorratshaltung sind gewisse Grenzen in technischer und finanzieller Hinsicht gesetzt [24]. Technisch hat sie sich auf die vorhandenen Lagermöglichkeiten [25] sowie auf die Dauer der Lagerfähigkeit der Waren

24) Renggli Paul, „Aufgaben und Organisation der schweiz. Kriegswirtschaft", Zürich 1939, S. 12.

25) Die Versorgung unseres Landes mit flüssigen Treib- und Brennstoffen stiess zufolge Fehlens der notwendigen Grosstankanlagen auf erhebliche Schwierigkeiten. Vorübergehend mussten ausländische Tankwagen gemietet und mit ihrer Ladung auf Nebengeleisen der SBB abgestellt werden.

zu beschränken. Letzteres ist besonders für Lebens- und Futtermittel von Bedeutung, die je nachdem in mehr oder weniger grossen Zeitabständen ausgewechselt, d. h. durch neue Ware ersetzt werden müssen. Beim heutigen Ausmass der Pflichtlager dürfte man nahe an diese Grenze gekommen sein. Die finanziellen Grenzen der Vorratshaltung werden durch das Mass der hierzu verfügbaren Investitionsmittel und durch die mit der zusätzlichen Lagerhaltung verbundenen Unterhaltskosten bestimmt. Diese letzteren Kosten wirken sich als lebensverteuernde Faktoren aus und sind demnach nicht immer ohne weiteres vermehrbar.

1948 sah man anfänglich für die Vorratshaltung, Pflichtlager und bundeseigenen Lager zusammen, einen Sechsmonatebedarf unserer Volkswirtschaft vor. In den BRB vom 29. 4. 49 über die Vorratshaltung von Mahlhafer, Mahlgerste, Essmais und Reis sowie von Ernährungsfettstoffen wurde die Höhe der Pflichtlager auf einen Viermonatsbedarf angesetzt. Im Frühling 1950 wurden die Pflichtlager der Lebensmittelimporteure auf fünf und die entsprechenden Vorräte des Bundes auf zwei Monate erhöht, um einen inzwischen eingetretenen Rückgang freier Lager auszugleichen. Neue Unterhandlungen nach Ausbruch des Korea-Konfliktes zeigten, dass die Importeure bereit waren, ihre Pflichtlager auf einen siebenmonatigen Bedarf zu steigern, allerdings unter der Voraussetzung, dass die Bundeslager auf vier Monate gebracht würden. Zu gleicher Zeit erklärte sich die Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF) einverstanden, den Futtermittelimporteuren die Erhöhung ihrer Pflichtlager um ein Drittel vorzuschreiben und den Getreidemühlen nahezulegen, ihre Pflichtlager um die Hälfte zu erhöhen.

Die Bestandesaufnahme im industriellen und gewerblichen Sektor im Jahre 1948 ergab, dass die Vorräte an Roh- und Hilfsstoffen „ausreichend" waren. Der BRB vom 27. 12. 49 verlangte dann für die Pflichtlager an Maschinenschmieröl einen drei- bis sechsmonatigen Bedarf. Als Folge der politischen Lage wurde 1950 trotz oft erheblicher Einfuhrschwierigkeiten der Import auf allen Gebieten der Rohstoffe gesteigert. Voraussetzung für den Abschluss eines Pflichtlagervertrages auf dem industriellen Sektor ist, dass für den laufenden Verbrauch genügend freie Vorräte — mindestens ein durchschnittlicher Halbjahresbedarf — an Lager gehalten werden. Die Tatsache, dass viele Pflichtlagerverträge eingegangen werden, zeigt uns, dass in der Schweiz beträchtliche freie Lager vorhanden sind, und dass die Privatwirtschaft bereit ist, darüber hinaus auch noch Pflichtlager anzulegen.

Es darf angenommen werden, dass der Wert der heutigen Pflichtlager ein Mehrfaches des Pflichtlagerwertes vor und zu Beginn des zweiten Weltkrieges beträgt. Damals erklärte sich die Schweiz. Nationalbank bereit, Firmen, die mit dem EVD einen Pflichtlagervertrag abschliessen würden, für die Finanzierung ihrer Pflichtlagervorräte Diskontokredite

bis zum Höchstbetrag von 150 Millionen zur Verfügung zu stellen. Die tatsächlich nachgefragten Kredite überschritten aber nie 60 Millionen Fr.[26]. Wieviele Vorräte daneben damals durch die Lagerhalter selbst finanziert wurden, ist unbekannt. Der Wert der heutigen Pflichtlager übersteigt nach vorsichtigen Schätzungen den Betrag einer Milliarde Franken. An der Bevorschussung dieser Lager sind die Banken mit ungefähr einer halben Milliarde beteiligt.

Seit 1948 sind bis heute an die 2200 Pflichtlager angelegt worden. In besonders hohem Masse sind Pflichtlagerverträge anfangs 1949 und vor allem in der zweiten Hälfte 1950 sowie anfangs 1951 (wohl als Folge der jeweils speziell gespannten internationalen Lage) abgeschlossen worden.

4. Strategische Lagerung der Pflichtvorräte

Bei der Festlegung der Standorte der Pflichtlager ist sowohl auf rein wirtschaftliche oder rationelle als auch auf wehrpolitisch-strategische Momente Rücksicht zu nehmen. In normalen Zeiten befinden sich die Vorräte des Handels zum grossen Teil in Grenzgebieten[27]. Bevor die weitere Verwendung sichersteht, wird es keinem Kaufmann einfallen, die Waren zu unter Umständen erheblichen Kosten ins Landesinnere zu befördern. Auch für die Industrie, die sich bei uns häufig in einer von der Grenze nicht allzu entfernten Zone befindet, ist es nicht interessant und dem wirtschaftlichen Prinzip widersprechend, wenn sie ihre Vorräte nicht an Ort und Stelle des Verbrauchs lagern kann. In wehrpolitischer Hinsicht sind aber die Warenlager in Grenzgebieten stark gefährdet. Diesem Umstand Rechnung tragend muss nach Möglichkeit versucht werden, die Pflichtlager im Landesinnern anzulegen. Eine nach metaökonomischen Faktoren[28] orientierte Standortsverteilung wird sich nicht anders als auf Betreiben des Staates oder der dessen Interessen vertretenden Organisationen hin erreichen lassen. So gewährt beispiels-

26) Separatdruck EVD „Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft", Bern 1950, S. 38. — Vgl. dazu Abschnitt D, 1.

27) Streiff Sam, „Das schweizerische Lagerhausgewerbe", St. Gallen 1943, S. 17: Von den 40 bedeutendsten Lagerhäusern der Schweiz befinden sich 36, also 90 %, in einer von der Grenze höchstens 25 km entfernten Zone.

28) Ullrich Peter, „Der Standort der schweizerischen Industrie", Bern 1951, S. 67. Ullrich bezeichnet die nach ausserwirtschaftlichen Zwecksetzungen bestimmten Standorte als „metaökonomische Standorte". Dabei denkt er in erster Linie an militärisch-strategische Gesichtspunkte, „die es notwendig machen können, bestimmte wirtschaftlich wichtige Industrien von ihrem natürlichen Standort zu lösen und an Standorten unterzubringen, für die keinerlei rationale Gründe sprechen".

weise die GGF den Futtermittelpflichtlagerhaltern für die Äufnung ihrer Vorräte im Landesinnern besondere Entschädigungen. Ebenso werden den Lebensmittelimporteuren Mehrfrachten auf den mit Zustimmung des Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung in der Kernzone eingelagerten Pflichtlagerwaren aus den entsprechenden Garantiefonds bezahlt.

Bei dieser Gelegenheit möchten wir auf die Möglichkeit der Schaffung speziell niedriger Bahntarife für Transporte von Pflichtlagerwaren hinweisen. Es wäre dies nicht das erstemal, dass die Bahntarifpolitik des Bundes sich nach gewissen politischen Erwägungen richten würde [29]. Im Gegensatz zu den Leistungstarifen werden derartige nach bestimmten Erwägungen gestaltete Transportpreise als „politische Tarife" bezeichnet [30]. Durch die Schaffung solcher Tarife steht es in der Macht des Staates, gewisse wirtschaftliche Lenkungsmassnahmen durchzuführen. In unserem Fall wäre es möglich, durch besondere Tarife für Pflichtlagerwaren wehrpolitische Zwecke zu erreichen. Gegen eine solche Regelung könnten natürlich schwerwiegende Argumente vorgebracht werden. Wir sind der Auffassung, dass die Verpolitisierung der Wirtschaft heute bereits in einem so hohen Masse fortgeschritten ist, dass sie nicht noch weiterer Förderung bedarf.

Die Lagerung der Bestände an Vorräten durch die Privatwirtschaft bringt gegenüber den Bundesvorräten eine militärisch sehr wünschenswerte Dezentralisation mit sich. Im Kriegsfall kommt einer solchen Aufteilung eine nicht zu unterschätzende Bedeutung zu [31]. Zudem ist in wehrpolitischer Hinsicht die Aufteilung der Vorräte auf eine Vielzahl kleiner Unternehmungen günstiger als eine Lagerung bei einigen wenigen Grossbetrieben [32].

B. Der Abschluss der Pflichtlagerverträge

Wer bereit ist, die mit der Äufnung eines Pflichtlagers verbundenen Aufgaben und Rechte zu übernehmen, schliesst mit dem EVD [33], vertreten durch den Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung,

---

29) Vgl. beispielsweise die Verhältnisse in der Milchwirtschaft. „Die Bahntarifpolitik des Bundesrates", Der Bund, S. 19, vom 11. Mai 1952, Nr. 218.

30) Ullrich Peter, a. a. O., S. 93.

31) Schmid Ernst, a. a. O., S. 90.

32) Philipp Lorenz, „Die Beeinflussung der Standortswahl durch kriegswirtschaftliche Momente", Chur 1951, S. 54 ff.

33) Für bestimmte Fälle mit dem EMD: Die KTA hat zur Sicherung der Rohstoffversorgung für die Herstellung von Armeematerial teils eigene Vorräte angelegt, teils mit ihren Lieferanten Pflichtlagerverträge abgeschlossen.

einen sogenannten Pflichtlagervertrag ab. Die Formulare dieser Lagerhaltungsverträge entsprechen einem einheitlichen Grundschema, weisen aber doch in Berücksichtigung abweichender Bestimmungen einzelner BRB — insbesondere betreffend Garantiefonds sowie hinsichtlich sonstiger Modalitäten der Lagerhaltung und ihrer Überwachung — einen manchmal etwas verschiedenartigen Abredenbestand auf.

In einem Pflichtlagervertrag verspricht der Lagerhalter, bestimmte Waren in einer gewissen Menge bis zu einem gewissen Zeitpunkt an einem festgesetzten Ort auf Lager zu legen. Möglich ist auch eine etappenweise Äufnung der Vorräte. Die Vorratshaltung geht grundsätzlich auf Rechnung und Gefahr des Lagerhalters. Er übernimmt die Verantwortung für eine sachgemässe Lagerung, Besorgung und Beaufsichtigung der Bestände sowie gegebenenfalls für ihre Auswechslung, die unbeschadet der Erhaltung des Gesamtvorrats zu erfolgen hat.

Der Vertrag tritt mit der Unterzeichnung in Kraft. Seine Gültigkeitsdauer erstreckt sich bis auf weiteres. Er kann beiderseits unter Beobachtung einer Kündigungsfrist von drei Monaten auf Ende des Kalenderjahres gekündigt werden [34].

1. Freiwillig abgeschlossene Pflichtlagerverträge

Es braucht keinerlei Erörterungen darüber, dass sich die Privatwirtschaft in nur unzureichendem Masse einverstanden erklären würde, die mit erheblichen Kosten verbundenen Verpflichtungen der Vorratshaltung auf sich zu nehmen, wenn nicht der Bund den Lagerhaltern in verschiedener Hinsicht Erleichterungen gewähren würde, welche einen gewissen Anreiz zum Abschluss von Pflichtlagerverträgen bieten. Wir haben heute folgende den Pflichtlagerhaltern zustehende Vergünstigungen zu unterscheiden:

— Bei der Finanzierung der Pflichtlager,
— bei der Besteuerung der Pflichtlager,
— bei Beschädigungen der Pflichtlager zufolge Elementarkatastrophen und
— beim Verbrauch der Pflichtlager.

Für die meisten Warenkategorien und vor allem in dem industriellen Sektor werden Pflichtlagerverträge auf Grund dieser Voraussetzungen abgeschlossen. Der Abschluss erfolgt seitens der Lagerhalter vollständig freiwillig. Sie tragen das Risiko eines allfälligen Preissturzes selbst, d. h. niemand garantiert ihnen, dass zur Zeit des Verbrauchs der Pflichtlager

34) Vgl. Lautner Julius, a. a. O., S. 244 ff., über die Pflichtlagerverträge der Jahre 1938-1945; vgl. auch Formulare für Pflichtlagerverträge des EVD.

die Marktpreise nicht tiefer sein werden, was ihnen unter Umständen erhebliche Verluste verursachen könnte.

2. Indirekt erzwungene Pflichtlagerverträge

Die im obigen Abschnitt aufgeführten Vergünstigungen genügten nicht, um auch die Lebens- und Futtermittelimporteure freiwillig und in ausreichendem Masse zum Abschluss von Pflichtlagerverträgen zu bewegen. Im Jahre 1948 ergab die erste Bestandesaufnahme, dass die normalen oder handelsüblichen Vorräte an Lebens- und Futtermitteln in wehrpolitischer Hinsicht unzulänglich waren. Die meisten dieser Güter waren damals international bewirtschaftet und wurden daher der Schweiz nur im Rahmen bestimmter Kontingente zugeteilt. Die Preise hielten sich demgemäss auf hohem Stand. Da sich die Versorgungslage jedoch fortlaufend besserte, rechnete man überall mit bedeutenden Preisrückbildungen auf den Weltmärkten. Unter solchen Umständen war die Neigung der Privatwirtschaft nicht gross, ihre Vorräte auf eigene Rechnung und Gefahr zu erhöhen und sich dergestalt dem Risiko beträchtlicher Lagerverluste auszusetzen [35].

Im Frühling 1949 erschienen die ersten BRB, die die Erteilung der Einfuhrbewilligung durch die Sektion für Ein- und Ausfuhr der Handelsabteilung des EVD für bestimmte Waren von der Bereitwilligkeit zum Abschluss eines Pflichtlagervertrages abhängig machten [36]. Im Laufe der Zeit erfolgten weitere derartige BRB, auf Grund welcher der Abschluss von Lagerverträgen nicht direkt verfügt, aber doch indirekt erzwungen wurde. Bei diesen BRB handelt es sich um Lebens- und Futtermittel, um flüssige Treib- und Brennstoffe, um Maschinenschmieröl, Dünger, Saaten und Antibiotika [37]. Folgende BRB über die Pflichtlagerhaltung sind heute in Kraft:

1. BRB vom 29. 4. 49 / 15. 9. 50 über die Vorratshaltung an Futtermitteln.
2. BRB vom 29. 4. 49 über die Vorratshaltung an Mahlhafer, Mahlgerste und Essmais.

---

35) Zipfel Otto, „Kriegswirtschaftliche Vorbereitungen", Referat gehalten am schweiz. Städtetag am 2. 9. 1950.

36) Die BRB stützen sich auf den BB vom 14. 10. 33 (später auf Beschluss der Bundesversammlung vom 26. 4. 51. Vgl. S. 17 und 19) und auf das BG vom 1. 4. 38.

37) Das Beispiel Antibiotika zeigt mit aller Deutlichkeit die mit einer Lagerhaltung verbundene Gefahr eines Preiszerfalls. Penicillin kostet heute beispielsweise über hundertmal weniger als 1946. Dieser eingetretenen Verbilligung, aber auch der grossen Wirksamkeit ist es zuzuschreiben, dass Penicillin und andere

3. BRB vom 27. 12. 49 über die Vorratshaltung an Maschinenschmierölen.
4. BRB vom 27. 12. 49 über die Vorratshaltung an flüssigen Treib- und Brennstoffen.
5. BRB vom 27. 1. 50 über die Vorratshaltung an Rohphosphaten.
6. BRB vom 16. 8. 50 über die Vorratshaltung an Kaffee.
7. BRB vom 7. 11. 50 über die Vorratshaltung an Zucker.
8. BRB vom 7. 11. 50 über die Vorratshaltung an Reis zu Speisezwecken.
9. BRB vom 7. 11. 50 über die Vorratshaltung an Speiseölen, Speisefetten sowie Rohstoffen und Halbfabrikaten zu deren Herstellung.
10. BRB vom 8. 5. 51 über die Vorratshaltung an Kakaobohnen und Kakaobutter.
11. BRB vom 1. 6. 51 über die Vorratshaltung an Antibiotika.
12. BRB vom 9. 10. 51 über die Vorratshaltung an Sämereien.
13. BRB vom 9. 10. 51 über die Vorratshaltung an Saatmais und Saatwicken.
14. BRB vom 10. 10. 51 über die Vorratshaltung an Kalidüngern.
15. BRB vom 7. 3. 52 über die Vorratshaltung an Haferflocken.

Diese BRB sind nach einem einheitlichen Grundschema abgefasst, abgesehen von den in einigen Geschäftszweigen herrschenden besonderen Bedingungen Rechnung tragenden Abweichungen. So delegieren verschiedene BRB die Befugnis zur Erteilung von Einfuhrbewilligungen an bestimmte durch das EVD überwachte Wirtschaftsorganisationen (GGF, Carbura, VSS [38]). Der Importeur wird dadurch gezwungen, Mitglied der

---

Antibiotika-Arten heute in der Medizin einen äusserst wichtigen Platz einnehmen. Dementsprechend ist auch der Bedarf an diesen Arzneien, die in der Schweiz selbst nicht hergestellt werden, gestiegen. Da aber noch weitere Preisrückbildungen möglich wären, und auch mit der „Gefahr" der Erfindung noch wirksamerer Produkte zu rechnen ist, waren die bei uns angelegten Lager äusserst gering, besonders im Hinblick auf einen eventuellen Krieg. Ein BRB über die Vorratshaltung wurde deshalb als unumgänglich angesehen.

38) Die schweizerische Genossenschaft für Getreide und Futtermittel (GGF) begann ihre Tätigkeit aus handelspolitischen und landwirtschaftlich-protektionistischen Erwägungen im Jahre 1933. Seither kontrolliert die GGF die Mahlgetreide- und Futtermitteleinfuhr. Artikel 2 ihrer heutigen Statuten lautet: „Die GGF bezweckt die Durchführung der ihr vom Bundesrat und weitern Bundesbehörden im Rahmen des BRB vom 26. 11. 1948 und 23. 12. 1948 über die GGF übertragenen Aufgaben betreffend Getreide, Futtermittel, Hülsenfrüchte, Reis, die Produkte dieser Waren, Fourage-Artikel, Saatkartoffeln, Speiseöle und Speisefette sowie Rohstoffe und Halbfabrikate zu deren Herstellung, soweit diese Aufgaben nicht den einzelnen Importeuren überlassen werden können." — Auch heute ist die GGF für Futtermittel und Mahlgetreide formell allein einfuhrberechtigt. In materieller Hinsicht können jedoch die einzelnen Importeure wiederum selbständig im Ausland einkaufen und die Ware an die Grenze

betreffenden privatrechtlich und privatwirtschaftlich aufgebauten, aber öffentliche Funktionen erfüllenden Importvereinigung zu werden. Die Mitgliedschaft wird ihm aber nur solange gewährt, als er die ihm vorgeschriebene Lagerhaltungspflicht erfüllt.

Neben den auf Seite 19 aufgeführten Vergünstigungen, die den freiwilligen Pflichtlagerhaltern zustehen, sind bei den durch BRB indirekt erzwungenen Pflichtlagern ausserdem besondere Massnahmen getroffen worden (zum Teil noch in Vorbereitung), um die Lagerhalter vor einem allfälligen Preiszerfall zu schützen und um ihnen die Kosten der zusätzlichen Lagerhaltung zu decken. Zu diesen Zwecken schuf man besondere Garantiefonds, die privatrechtlich und privatwirtschaftlich organisiert sind und deren Speisung durch Preiszuschläge auf den Importen erfolgt.

C. Kontroll- und Strafbestimmungen

Wie wir anfangs des zweiten Teiles gesehen haben, trachtet der Bund darnach, hauptsächlich die Privatindustrie als Trägerin der kriegsvorsorglichen Vorratshaltung in Anspruch zu nehmen. Dementsprechend ist der Delegierte bestrebt, auch die Kontrolle der Durchführung der sich aus der Pflichtlagerhaltung ergebenden Aufgaben und Tätigkeiten soweit als

---

bringen. Dort erfolgt dann lediglich der Form nach die Abtretung der Ware an die GGF und deren Rückkauf durch die Importeure nach Grenzübertritt. Solche Rückkaufsverträge schliesst aber die GGF nur mit denjenigen Importeuren ab, die die Bestimmungen betreffend Handel und Lagerung der importierten Futtermittel und Mahlgetreide im Inland einhalten, d. h. in unserem speziellen Fall, die den vorgeschriebenen Pflichtvorrat übernehmen.

Der Verband schweizerischer Schmieröl-Importeure (VSS) bezweckt die Durchführung aller ihm vom EVD durch besondere Weisungen übertragenen Aufgaben, die mit der Einfuhr, Ausfuhr, Lagerung, dem Transport, der Produktion und der bestimmungsgemässen Verteilung und Verwendung von Maschinenschmieröl zusammenhängen. Laut BRB vom 27. 12. 49 über die Beschränkung der Einfuhr ist der Import von Maschinenschmieröl nur zulässig gestützt auf eine Einfuhrbewilligung des VSS. Voraussetzung der Erteilung dieser Bewilligungen ist wiederum die Erfüllung sämtlicher vom VSS gestellten Bedingungen, worunter natürlich auch der Abschluss eines Pflichtlagervertrages fällt.

Wie der VSS bezweckt auch die „Carbura", schweizerische Zentralstelle für die Einfuhr flüssiger Treib- und Brennstoffe, die Durchführung aller ihr vom EVD übertragenen Aufgaben, die mit der Einfuhr (Provenienzen, Preise und Zahlung) und der Lagerhaltung der betreffenden Waren sowie mit der Übernahme und Verwendung inländischer flüssiger Ersatztreibstoffe zusammenhängen.

Vgl. „Die Entwicklung des schweizerischen Benzinmarktes 1936-1948" von Hans Hochuli, Dissertation, Zürich 1952, S. 9 ff.

möglich privaten Institutionen zu übertragen. Die Ausübung der Kontrollfunktionen allein verlangt eine Unmenge verschiedenartigster praktischer Waren- und Handelskenntnisse, so dass eine mit dieser Aufgabe betraute staatliche Organisation, ohne einen ansehnlichen Umfang anzunehmen, wohl kaum allen Ansprüchen und Voraussetzungen Genüge zu leisten vermöchte. Zudem wird heute allgemein ein Abbau der öffentlichen Verwaltung mit entsprechenden Budgetbeschränkungen verlangt. Die Tätigkeit des Büros für wirtschaftliche Landesverteidigung beschränkt sich deshalb auf den Abschluss der Pflichtlagerverträge mit der Privatwirtschaft sowie auf die Funktion als oberste Aufsichts- und Kontrollstelle. Die vielseitigen Kontrollen der Durchführung der von den Pflichtlagerhaltern übernommenen Aufgaben sind dagegen in erster Linie den entsprechenden Wirtschaftsorganisationen übertragen worden.

Als solche Wirtschaftsorganisationen fallen in Betracht: Branchenverbände [39], bestimmte eidgenössische Amtsstellen [40] und — zum Teil in der Krisenzeit der dreissiger Jahre entstandene — Importzentralen und Kontingentierungsstellen [41], die, wenn sie auch in privatrechtlichen Verbandsformen in Erscheinung treten, doch in erster Linie der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen.

Die Beiziehung der verschiedenen Wirtschaftsorganisationen entspricht durchaus der seit Jahren befolgten schweizerischen Wirtschaftspolitik. Durch ihre Verbände ist die Privatwirtschaft an der Gestaltung des Wirtschaftslebens massgebend beteiligt. Ein Beispiel auf unserem Gebiet: Die Höhe der anzulegenden Pflichtlager wird nicht eigenwillig durch das EVD festgesetzt, sondern, wie dies einzelne die Vorratshaltung betreffende BRB ausdrücklich hervorheben, in Vereinbarung mit den zuständigen Wirtschaftsverbänden. Dafür leisten die Verbände aber auch eine vertrauensvolle Unterstützung der Behörden bei ihren Bemühungen um das Gemeinwohl [42].

Die zur Überwachung der Lagerhaltungspflicht eines bestimmten Sektors beauftragte Institution kann die Durchführung der Kontrolle mit Genehmigung des Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung weiter delegieren (vgl. Kontrollartikel der Pflichtlagerverträge).

Der Lagerhalter verpflichtet sich im Vertrag mit dem EVD, über den Bestand der Vorräte, über Lagerorte, Eingang und Ausgang der Ware

---

39) Zum Beispiel der Verein Schweizerischer Maschinen-Industrieller.

40) Zum Beispiel die Eidg. Oberzolldirektion: Diese mit der besondern Besteuerung des Tabaks beauftragte Amtsstelle ist über Einfuhr, Lagerung und Verbrauch von Tabak besser unterrichtet als irgendein Wirtschaftsverband. Es war deshalb das Naheliegendste, ihr die Kontrolle der Tabakpflichtlager zu überbinden.

41) Zum Beispiel die GGF, Carbura, VSS vgl. S. 21.

42) Lautner Julius, a. a. O., S. 141/142.

gewichts- und wertmässig genau Buch zu führen und der für ihn zuständigen Kontrollstelle darüber alle drei Monate Bericht zu erstatten. Er geht ferner die Verpflichtung ein, den mit der Überwachung betrauten Organen im Rahmen ihrer Aufgabe Einsicht in seinen Betrieb, in sein Lager und in seine Buchhaltung zu gewähren, ihnen alle zweckdienlichen Auskünfte zu erteilen und bei der Kontrolle in jeder Weise behilflich zu sein. Die Aufsichtsorgane haben jederzeit freien Zutritt zu den Lager-, Fabrikations- und Büroräumlichkeiten.

Die Kontrollstellen haben ihre Tätigkeit nach Weisungen des EVD beziehungsweise des Delegierten auszuüben. In der Regel haben sie jedes Lager einmal jährlich zu besichtigen und das mengenmässige und qualitative Vorhandensein der vertraglichen Pflichtvorräte am vereinbarten Ort sowie die ordnungsmässige Lagerbuchführung und die Erfüllung der im Vertrag festgelegten Versicherungspflicht zu prüfen. Über ihre Tätigkeit erstatten die Kontrollstellen dem Delegierten periodisch Bericht. Im Falle einer einmaligen, nicht schwerwiegenden Verletzung der im Vertrag mit dem EVD umschriebenen Verpflichtungen wird die Unternehmung vom Delegierten oder der Kontrollstelle durch eingeschriebenen Brief verwarnt, gegebenenfalls unter Ansetzung einer angemessenen Frist zur Wiederherstellung des vertragsmässigen Zustandes. Kommt die Unternehmung dieser Aufforderung nicht nach oder handelt es sich um eine schwerwiegende Verletzung oder um eine wiederholte leichte Verletzung, so hat die Unternehmung eine vertraglich vereinbarte Konventionalstrafe zu bezahlen bis zur Höhe der von der Bank ausbezahlten oder noch auszubezahlenden Belehnungssumme auf der fehlenden oder nicht in handelsüblicher Qualität vorhandenen Warenmenge, mindestens aber in der Höhe von Fr. 1000.—. Die Konventionalstrafe wird vom Delegierten ausgesprochen und entbindet die Unternehmung nicht von den im Pflichtlagervertrag übernommenen Aufgaben, d. h. sie wirkt kumulativ. Bei Vertragsverletzungen hat der Delegierte ausserdem das Recht, der zuständigen Stelle zu beantragen, der Unternehmung Einfuhrbewilligungen und Kontingente zu sperren.

D. Vergünstigungen finanzieller und materieller Art bei der Anlegung von Pflichtlagern

1. Vergünstigungen bei der Finanzierung der Pflichtlager

Die Anlegung von Pflichtlagern bedingt erhebliche Investitionen, die zahlreiche Unternehmungen ohne besondere staatliche Massnahmen nicht aufzubringen in der Lage wären. Deshalb hatte das EVD am 25. April 1939 mit der Schweizerischen Nationalbank eine Vereinbarung

getroffen, worin sich letztere bereit erklärte, Firmen, die mit dem EVD einen Pflichtlagervertrag abgeschlossen hatten, für die Finanzierung ihrer Pflichtlager Diskontokredite bis zum Höchstbetrag von 150 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen. Es war dies die Grundlage der Finanzierung der Pflichtvorräte des letzten Weltkrieges. Im Jahre 1948 stellte sich das Pflichtlagerfinanzierungsproblem erneut.

a) Pflichtlagerkredite der Nationalbank

Gemäss den BRB über die Vorratshaltung hat das EVD Massnahmen zu treffen, welches zwecks finanzieller Entlastung der Pflichtlagerhalter eine Kreditbeschaffung zu niedrigem Zins ermöglichen. Dementsprechend erhalten die Lagerverträge folgenden Passus: „Das EVD verpflichtet sich, bis zu 90 % der gesamten unter Art. 1 aufgeführten Mengen durch die Schweizerische Nationalbank bevorschussen zu lassen." In den Grundzügen wurde damit wiederum die Lösung, die vor und während des letzten Krieges ihre Bewährungsprobe bestanden hatte, angewendet: In der Vereinbarung vom 1. September 1948 zwischen dem EVD und der Nationalbank betreffend Finanzierung von Pflichtlagern im Interesse der Landesversorgung erklärte sich die Nationalbank einverstanden, den Pflichtlagerhaltern unter Beobachtung der für das Diskontogeschäft der Nationalbank geltenden Vorschriften in noch zu vereinbarender Gesamthöhe Diskontokredite zu gewähren.

Was die Einhaltung der für das Diskontogeschäft der Nationalbank geltenden Vorschriften betrifft, stellten sich hierbei einige Probleme. Gemäss BG über die Schweiz. Nationalbank vom 7. April 1921 [43] kann die Nationalbank nach der Umschreibung ihres Geschäftskreises unter anderem kurzfristige Kredite gewähren (Wechsel, Lombard). Für die Pflichtlagerfinanzierung sind aber langfristige Kredite notwendig. Laut obigem BG soll zudem den der Nationalbank zum Diskont eingereichten Wechseln eine kommerzielle Transaktion zugrunde liegen (also keine Finanzwechsel). Demnach haben die Wechsel zwei Unterschriften zu tragen. Die Pflichtlagerwechsel sind aber Finanzwechsel und weisen als Eigenwechsel nur eine Unterschrift auf. Diese hier auftretenden Schwierigkeiten wurden durch folgende Massnahmen aus dem Wege geschafft:

— Die Eigenwechsel der Pflichtlagerhalter werden auf drei Monate ausgestellt. Ohne gegenteilige Benachrichtigung der Nationalbank durch den Delegierten werden sie aber jeweils für weitere Laufzeiten von je drei Monaten prolongiert.

---

43) Und Abänderungen vom 27. 9. 23, 19. 6. 25, 20. 12. 29, 28. 9. 35, 21. 9. 39 und 5. 10. 45.

— Als Ersatz für die fehlende zweite Unterschrift übergibt der Bund der Nationalbank für die beanspruchten Wechselkredite besonders gezeichnete und auf runde Beträge lautende Reskriptionen (= Schuldverpflichtungen der Eidgenossenschaft), wodurch der Bund dem Kreditgeber einen allfälligen Ausfall deckt.

Bereits in den dreissiger Jahren ist die Nationalbank mehrmals dazu übergegangen, Projekte, die im nationalen Interesse lagen, wie Sanierung der Berner und Neuenburger Kantonalbanken, Bodenverbesserungen aller Art, Arbeitsbeschaffungsmassnahmen, Mehranbau, Luftschutz und Exportförderung mit billigen Wechselkrediten bereitwillig zu finanzieren. Schon damals wurde dies nur dadurch ermöglicht, dass die Nationalbank ihre Ansprüche an das Diskontmaterial herabsetzte. Bossart nimmt an, dass die bei ihr besonders seit 1938 eingetretene Erweiterung des Wechselportefeuilles in der Hauptsache auf Kredite solcher Art zurückzuführen ist [44].

b) Mitwirkung der Privatbanken

Bis April 1949 hatten die Privatbanken mit der Finanzierung von Pflichtlagern nichts zu tun. Es fiel natürlich niemandem ein, für Pflichtlager verhältnismässig hoch verzinsliche Kredite der Privatbanken aufzunehmen, während man bei der Nationalbank Gelegenheit hatte, solche zum offiziellen Diskontsatz von zur Zeit 1½ % zu erhalten. Zufolge der in den Nachkriegsjahren herrschenden Schwierigkeiten der Geldinvestierung, was unter anderem eine grosse Liquidität der Privatbanken zur Folge hatte [45], gelangten diese an das Eidg. Finanz- und Zolldepartement, um sich ebenfalls um die Pflichtlagerfinanzierung zu bewerben. Dies letzten Endes auch aus dem Grund, um neben der Nationalbank mit gleichen Mitteln konkurrieren zu können. Denn die Privatbanken befürchteten, dass ihre Geschäftsverbindungen unter der bevorzugten Stellung der Nationalbank Schaden erleiden könnten. Tatsächlich bestand damals in der Privatwirtschaft die Tendenz, gewöhnliche Kredite von Privatbanken wenn irgendwie möglich in billigere Pflichtlagerkredite der Nationalbank umzutauschen.

Das Eidg. Finanz- und Zolldepartement, zu dessen Politik damals auch eine Bekämpfung inflatorischer Tendenzen in der Wirtschaft gehörte, erklärte sich mit dem Begehren der Privatbanken einverstanden, da es in einer ausschliesslichen Finanzierung der Pflichtlager durch die

---

44) Bossart Paul, „Die Politik des billigen Geldes", Zürich 1949, S. 172.

45) Vgl. Geschäfts- und Jahresberichte schweiz. Banken. Zum Beispiel Bankverein Jahresberichte 1947 / S. 14, 1949 / S. 12, 1950 / S. 15.

Nationalbank eine gewisse Gefahr in Form „einer nicht zu unterschätzenden inflatorischen Wirkung" sah. „Die von der Nationalbank gewährten Kredite stellen zusätzlich in Umlauf gesetztes Geld dar und wirken dementsprechend inflatorisch" [46]. Wenn aber die Privatbanken die Pflichtlager bevorschussen, tritt dadurch eine Verminderung ihrer Liquidität, d. h. der vorhandenen, frei verfügbaren Geldmittel, ein. In einer Vereinbarung gewährte das Eidg. Finanz- und Zolldepartement den Privatbanken die gleichen Sicherheiten, wie es sie der Nationalbank im entsprechenden Abkommen vom 1. 9. 48 zustand. Der Bund nahm damit auch den Privatbanken das Risiko der Insolvenz der Lagerhalter ab, was ihnen ab April 1949 ermöglichte, für die Pflichtlager nun ebenfalls Kredite zu niedrigem Zins auszugeben, d. h. zu höchstens 1 % über dem offiziellen Diskontsatz.

Die Privatbanken haben die Möglichkeit, ihre Pflichtlagerfinanzwechsel bei Geldbedarf der Nationalbank zum Rediskont einzureichen. Da aber eine solche Rediskontierung eine Geldvermehrung in der Wirtschaft zur Folge hat und dadurch auch inflatorisch wirken könnte — es kommt dies einer Finanzierung der Pflichtlager durch die Nationalbank gleich (vgl. hier oben) —, ist, um die Privatbanken nach Möglichkeit vor Rediskontierungen zurückzuhalten, folgende Lösung getroffen worden:

Die Nationalbank rediskontiert die dreimonatigen Eigenwechsel für die Pflichtlagerfinanzierung, sofern sie über 45 Tage im Umlauf waren, zum offiziellen Diskontsatz. Waren es aber weniger als 45 Tage, so werden sie zum Lombardsatz rediskontiert.

Werden Pflichtlagerwechsel der Nationalbank zum Rediskont eingereicht, so kann sie, sofern sie es als notwendig erachtet, vom Bund Reskriptionen als zusätzliche Sicherheit verlangen.

Die vom Bund garantierten Pflichtlagerkredite der Banken dürfen höchstens 90 % des Warenwertes betragen. Die restlichen 10 % bedeuten eine Sicherheitsmarge hauptsächlich für den Fall von Preisrückgängen. Die Maximalfinanzierungssumme ergibt sich somit aus der Multiplikation des zur Finanzierung berechtigten effektiv auf Lager gelegten Pflichtvorrates mit dem für die betreffende Warenart geltenden Finanzierungsrichtpreis (gegenwärtiger Einstandspreis der Ware abzüglich eventuelle Amortisationen durch Preisausgleichskassen, abzüglich 10 %). Vorbehalten bleiben Ausnahmeregelungen für gewisse Warengattungen wie beispielsweise Tabak, wo Pflichtlager zufolge eines erhöhten Sicherheitsbedürfnisses des Bundes nur bis zu 80 % ihres Wertes durch die besondern Kredite finanziert werden dürfen [47].

---

46) BBl. I 1949, S. 996.

47) 1939 durfte kein Pflichtlager zu mehr als 80 % des Warenwertes durch Diskontokredite der Nationalbank belastet werden. In vielen Fällen war sogar

Der Bund haftet den Banken für die Zahlungsfähigkeit der Pflichtlagerkreditnehmer. Genau so wenig wie die Banken möchte aber der Bund Verluste auf sich nehmen. Letzterer kann daher gegen den Lagerhalter für die gesamte Wechselsumme samt Zinsen und Kosten Regress nehmen. Ausserdem haben die Privatbanken, auch damit sie an der Bonität der Wechsel mitinteressiert sind, 10 % des Ausfalles, welcher dem Bund nach durchgeführtem Regress gegen den Lagerhalter erwächst, zu übernehmen.

Nach den bisherigen Erfahrungen werden ungefähr die Hälfte der Pflichtlager durch die Lagerhalter selbst, ein Drittel durch Privatbanken und der restliche Sechstel durch die Nationalbank finanziert.

c) Das Aussonderungsrecht des Bundes

Da die Übernahme der Wechselgarantie seitens des Bundes im Interesse der Landesversorgung und damit der Allgemeinheit erfolgt, und der Bund aus Mitteln der Allgemeinheit den protestierten Wechsel honoriert, erlaubte er sich, ein sogenanntes Aussonderungsrecht an den Pflichtlagern zu statuieren, und zwar in Derogation sowohl des ordentlichen Zivilrechts wie des Schuldbetreibungsrechtes [48]. Dieses 1940 geschaffene Aussonderungsrecht des Bundes beruhte zuerst auf dem Vollmachtenbeschluss vom 30. 8. 1939 [49]. Durch das BG vom 29. 9. 1949 über die Ergänzung des BG betreffend die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern wurde es mit Wirkung ab 1. Januar 1950 in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt.

Das Aussonderungsrecht des Bundes besteht darin, dass die Eidgenossenschaft, wenn sie einen Pflichtlagerkredit gegenüber einer Bank garantiert hat und aus dieser Garantieverpflichtung in Anspruch genommen wird, beim Konkurs oder Abschluss eines Nachlassvertrages des Lagerhalters unter Ausschluss anderer Gläubiger auf das Pflichtlager greifen und sich hieraus befriedigen kann. Entsteht bei der Liquidation des Lagers durch den Bund ein Überschuss, so fliesst dieser in die Konkursmasse. Sollte dagegen ein Teil der Forderung des Bundes ungedeckt bleiben, so nimmt der Bund in der 5. Klasse des Kollokationsplanes

---

nur ein noch kleinerer Teil zur Finanzierung zugelassen, z. B. die Hälfte, zwei Drittel oder drei Viertel des Pflichtlagerwertes. Vgl. Separatdruck EVD „Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft", Bern 1950, S. 37.

48) Sieben Alexander, „Der juristische Aufbau der Pflichtlager-Organisation" in „Schweizer Handels-Börse", 24. 11. 50, S. 2.

49) BRB über das Aussonderungsrecht des Bundes an zusätzlichen kriegswirtschaftlichen Vorräten vom 19. 1. 1940 und BRB vom 9. 3. 1949 über die Abänderung des ersteren.

für den Betrag des Ausfalls am Konkurs teil. Wird der Bund für seine Forderung durch die Aussonderung nicht befriedigt, so stehen ihm ausserdem Ansprüche laut Artikel 285 SchKG auf Anfechtung von Verfügungen über Vorratslager zu.

Näheres über das Aussonderungsrecht des Bundes ergibt sich aus VO III über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern vom 3. März 1950. Das Aussonderungsrecht bewirkt einen Eigentumsübergang am Lager von Gesetzes wegen. Pfandrechte Dritter an Vorratslagern sind gegenüber dem Bund im Umfange seines Aussonderungsanspruches unwirksam. In diesem Umfange gehen auch mit der Lagerhaltung verbundene Rechte wie beispielsweise Ersatzansprüche des Lagerhalters auf Versicherungsleistungen für den Verlust oder die Wertveränderung eines Pflichtlagers auf den Bund über. Weitere Vorschriften dieser VO III regeln das Vorgehen bei Streitigkeiten über den Aussonderungsanspruch sowie das Verfahren im Konkurs und bei Nachlass.

Das Aussonderungsrecht erfüllt seinen Zweck nur dann, wenn der Bund die ihm „ausgesonderten" Vorräte entweder selbst verwenden (industrielle Rohstoffe in Regiebetrieben, Lebensmittel für die Armee) oder sie an die Privatindustrie weiter verkaufen kann.

d) Die Durchführung der Pflichtlagerbevorschussung in der Praxis

Der Pflichtlagerhalter, der von den unter a) und b) aufgeführten Kreditmöglichkeiten Gebrauch zu machen wünscht, hat zur Ermittlung der zulässigen Maximalversicherungssumme und zum Ausweis gegenüber der Bank ein Verpflichtungsformular, worin er die nötigen Angaben über seine Vorräte aufzuführen hat, der zuständigen Kontrollstelle einzureichen. Mit der Unterzeichnung dieses Formulars erklärt er zudem, alle sich aus dem Pflichtlagervertrag ergebenden Aufgaben sowie die für die Finanzierung notwendigen Bedingungen erfüllt zu haben. Er erklärt insbesondere,

— dass der gemäss Verpflichtungsformular errechnete Totalbestand ausschliesslich der Finanzierung der umstehend erwähnten Pflichtlager diene und nicht etwa als Betriebskredit;
— dass die Pflichtlager entsprechend den Bestimmungen des Pflichtlagervertrages versichert sind;
— dass die Vorräte ausschliesslich Eigentum der unterzeichneten Firma sind und dass Dritten, ausgenommen den das Pflichtlager finanzierenden Banken an diesen Vorräten keinerlei Rechte eingeräumt werden;
— dass er vom Aussonderungsrecht des Bundes an den zur Finanzierung angemeldeten Vorräten im Konkurs oder Nachlassverfahren Kenntnis genommen hat;

— dass ohne schriftliche Einwilligung des Delegierten die Pflichtlager weder quantitativ noch qualitativ herabgesetzt werden dürfen und
— dass die zur Finanzierung angemeldeten Waren ausländischer Herkunft verzollt sind.

Sodann hat der Unternehmer der Bank ein Diskontokredit-Gesuch und eine Bilanz einzureichen, worauf diese nach den ihr zur Verfügung stehenden Informationen die Bonität der Unternehmung prüft. Die Privatbanken sind in ihrem Entschluss frei, in einzelnen Fällen Pflichtlagerkredite zu gewähren oder nicht. Nur die Nationalbank ist zufolge ihrer Vereinbarung mit dem Bund verpflichtet, in jedem Fall bei Erfüllung der Voraussetzungen die entsprechenden Kredite zur Verfügung zu stellen. Im Gegensatz zu den Privatbanken, die immerhin 10 % eines allfälligen Verlustes des Bundes selbst zu tragen haben, hat die Nationalbank keine Haftung zu übernehmen.

Zur Erhöhung des Kredites z. B. im Falle der Heraufsetzung des Richtpreises zufolge steigender Weltmarktpreise und zur Wiedererlangung zurückbezahlter Kredite sind neue Verpflichtungsformulare einzureichen, bei Kreditreduktionen zufolge Eigenfinanzierung oder Richtpreisherabsetzungen zwecks Anpassung an veränderte Weltmarktpreise dagegen nicht.

2. Die Versicherung der Pflichtlager

Laut Pflichtlagervertrag hat der Lagerhalter die Vorräte gegen alle bei schweizerischen Gesellschaften versicherbaren Risiken, insbesondere Feuer, Wasser, Explosion, Blitzschlag und Einbruchdiebstahl, zu versichern. In verschiedenen Fällen erwies sich diese Bestimmung aber als zu weitgehend, und die obligatorische Versicherung wurde dort jeweils auf die branchenüblichen Risiken beschränkt. Es hätte beispielsweise keinen grossen Sinn, Getreide- und Futtermittelvorräte gegen Einbruchdiebstahl zu versichern, während für Wasserschaden, wo kein Totalschaden möglich ist, eine Versicherung auf „erstes Risiko" genügt [50].

Soweit im Schadenfall nicht bei irgendwelchen Versicherungsinstituten Deckung genommen werden kann oder nicht aus irgendeinem andern Rechtstitel für den Lagerhalter Ersatz erhältlich ist, haftet das EVD für die Sachschäden, die an den Pflichtvorräten entstanden sind, als unmittelbare Folge von:
— kriegerischen Handlungen, solange die Schweiz nicht selbst in den Krieg verwickelt ist. Sollte dagegen unser Land am Kriege teilnehmen, würde nach den Grundsätzen Ersatz geleistet, die nach

50) GGF, Zirkulare vom 29. 6. 50 und 28. 9. 49.

Beendigung der Feindseligkeiten für die allgemeine Schadendeckung Geltung haben werden.

— Revolution, Aufruhr, Streik.

— Elementarkatastrophen, wie Erdbeben, Überschwemmungen, Felsstürze, Erd- und Schneerutsche usw.

Der Lagerhalter, der die Haftung des Bundes in Anspruch nehmen will, hat zu beweisen, dass ohne sein Verschulden Schaden eingetreten ist, dass eine Versicherung gegen das schadenstiftende Ereignis nicht oder nur teilweise möglich war, und dass aus andern Rechtstiteln keine Entschädigung erlangt werden kann. Als Grundlage für die Schadenberechnung gilt der Einstandspreis der Ware beim Lagerort im Zeitpunkt des Schadeneintrittes.

Es gibt heute ausländische Versicherungsgesellschaften, die bereit sind, Schäden als Folge von Revolutionen und sonstigen politischen Unruhen sowie Elementarkatastrophen zu decken. Das EVD stellt aber auf diese Möglichkeiten der Versicherung nicht ab und wird deswegen seine Haftung in entsprechenden Fällen nicht ablehnen.

Bis zum Zeitpunkt der Niederschrift dieser Arbeit hatte der Bund aus seiner Versicherungsverpflichtung noch keine Schäden zu decken gehabt. Es stellt sich hier die Frage, welche Mittel er zur Erfüllung seiner diesbezüglichen Engagements heranziehen würde. Solange keine besondern Vorkehrungen getroffen worden sind, wird dem Bundesrat nichts anderes übrig bleiben, als besondere Kredite zu Lasten der Eidgenossenschaft zu verlangen. Bei flüssigen Treib- und Brennstoffen dagegen kann der Bund laut Pflichtlagervertrag Schäden, die unter seine Haftung fallen, über die Warenpreise abtragen. Einfuhr, Lagerung und Verkauf flüssiger Treib- und Brennstoffe werden durch die Carbura und damit indirekt auch durch das EVD weitgehend geregelt. Die Durchführung dieser Art Schadendeckung ist hier deshalb ohne weitere staatliche Eingriffe in die freie Wirtschaft möglich. Die Treuhandstelle schweizerischer Lebensmittelimporteure hat durch die Schaffung besonderer Fonds für alle Warenarten ebenfalls Vorkehrungen zur Deckung allfälliger nicht versicherbarer Schäden getroffen. Die Organisation dieser Fonds erfolgt im Rahmen der Garantiefonds.

3. Erleichterungen bei der Besteuerung von Pflichtlagern

Im Hinblick des für die Pflichtlagerhalter bestehenden Preisrisikos musste ein weiterer Anreiz zur Förderung der Vorratshaltung geschaffen werden. Verhandlungen mit Wirtschaftsverbänden und Einzelunternehmungen zeigten deren Bereitschaft, bei Gewährung steuerlicher Begünstigungen — neben der vorteilhaften Kreditgewährung und der sonstigen Vergünstigungen — ihre Pflichtlager zu vermehren.

Laut BRB vom 30. November 1948 über die Behandlung von Pflichtlagern bei der eidgenössischen Wehrsteuer kann der Lagerhalter seine Vorräte bei der Veranlagung der Wehrsteuer vom Einkommen, Reingewinn oder Reinertrag zu einem unter dem Wehrsteuerwert liegenden Buchwert anrechnen. Damit sollen allfällig später eintretende Verluste auf den Pflichtlagern bereits heute in einer Zeit guten Geschäftsganges verbucht und vom steuerbaren Geschäftsertrag in Abzug gebracht werden können. Um sodann für den Fall, dass die in Anrechnung gebrachten Verluste bis zur Aufhebung der Pflicht zur Lagerhaltung nicht eingetreten sind, gegen einen ungerechtfertigten Steuerausfall gesichert zu sein, wurde in obigem BRB die Möglichkeit einer rückwirkenden Korrektur von Veranlagungen geschaffen. Letztere Bestimmung war bei Erscheinen des BRB notwendig, da nach dem damals geltenden Recht die Wehrsteuer einzig noch für das Jahr 1949 erhoben werden konnte. Es musste deshalb vermieden werden, den Steuerertrag des Jahres 1949 durch endgültig gewährte, übersetzte Abschreibungen schmälern zu lassen [51].

Dem BRB vom 30. Nov. 1948 blieb ein wesentlicher Erfolg versagt. Mit der nachträglich im Zeitpunkt des Dahinfallens der Pflicht zur Vorratshaltung vorzunehmenden, rückwirkenden Berichtigung der Veranlagung der Wehrsteuer konnte die Privatwirtschaft nicht gewonnen werden. Zudem bestand damals keine Sicherheit, dass diese Steuerbegünstigung über das Jahr 1949 hinaus Gültigkeit haben werde [52]. Am 20. Mai 1949 ermächtigte deshalb der Bundesrat den Delegierten, bei seinen Bemühungen um die Förderung der Vorratshaltung von folgender Erklärung Gebrauch zu machen:

> „Der Bundesrat wird sich für den Fall der Weitererhebung der eidgenössischen Wehrsteuer über das Jahr 1949 hinaus oder für den Fall der Einführung einer andern direkten Bundeseinkommenssteuer dafür einsetzen, dass Steuerpflichtige, die dem Bund gegenüber zur Haltung bestimmter Warenvorräte verpflichtet sind und aus der Haltung dieser Pflichtlager entstehende Verluste selber zu tragen haben, die steuerliche Anerkennung von Abschreibungen der Pflichtlager bis auf den Vorkriegswert beanspruchen können. So entstehende stille Reserven sind erst bei ihrer Auflösung nach den dannzumal geltenden Vorschriften zu versteuern."

Mit dieser Erklärung wurden die beiden oben aufgeführten Nachteile beseitigt und damit den Wünschen der Privatwirtschaft nachgekommen. Es wurde also auch auf die nachträgliche Abrechnung verzichtet, da ja damit gerechnet werden durfte, dass der Teil der Abschreibungen, der sich nach der späteren Entwicklung der Verhältnisse als übermässig er-

---

51) Kreisschreiben Nr. 9 vom 10. 12. 1948 der Eidg. Wehrsteuerverwaltung.
52) Zirkular vom 7. 6. 49 des Vororts des Schweizerischen Handels- und Industrievereins.

weisen sollte, automatisch als Bestandteil des Gewinnes eines späteren Steuerjahres von der Besteuerung erfasst werden wird.

Die Bedingung, die die Gewährung der steuerlichen Erleichterung voraussetzt, ist, dass der Pflichtlagerhalter das mit der Vorratshaltung verbundene Preisrisiko selbst trägt. Wo Garantiefonds oder Preisgarantien des Bundes bestehen, ist die Möglichkeit dieser Steuerbegünstigung daher nicht gegeben. Für solche Vorräte sind nur die normalen Abschreibungssätze (OR 666 und WSTB Art. 33) anwendbar, wonach auf den Finanzierungsrichtpreisen der Pflichtlager noch 33⅓ % abgeschrieben werden dürfen [53].

Durch den BB vom 20. Dezember 1950 über die Ausführung der Finanzordnung 1951/54, der unter anderem die Aufhebung des BRB vom 30. November 1948 (vgl. S. 32) zur Folge hatte, ist die auf diesen Seiten beschriebene Steuerbegünstigung für Pflichtlager etwas modifiziert beibehalten worden. Das heute zulässige Mass der speziellen Abschreibungen auf den Pflichtlagern ersehen wir aus dem Kreisschreiben Nr. 3 vom 4. Januar 1951 der Eidg. Steuerverwaltung: „Abschreibungen auf Pflichtlagern sind bis zum Vorkriegswert ohne besondern Nachweis als geschäftsmässig begründet anzuerkennen. In Fällen, wo der Pflichtlagerhalter nachweist, dass die Haltung des Lagers mit besonders grossen Risiken verbunden ist, werden auch Abschreibungen unter den Vorkriegswert bewilligt."

Der dermassen abgeschriebene Wert des Pflichtlagers gilt sowohl für die Berechnung des steuerbaren Vermögens als auch für die Berechnung des steuerlich massgebenden Verhältniskapitals zur Ermittlung der Ertragsintensität.

Durch diese steuerliche Sonderregelung beteiligt sich der Bund gewissermassen an den Verlusten, die ein Steuerpflichtiger zufolge eines Preisrückganges auf den von ihm angelegten Pflichtvorräten erleiden kann. Das Ausmass dieser Beteiligung ist allerdings beschränkt, erreicht es doch höchstens den Betrag der Wehrsteuer (einschliesslich Wehrsteuerzuschlag), den der Steuerpflichtige zu zahlen gehabt hätte, wenn er weder auf dem Pflichtlager Abschreibungen vorgenommen noch auf diesem Lager einen Verlust erlitten hätte.

Das Ausmass der dem Bund durch diese Regelung entgehenden Wehrsteuerbeträge ist nicht genau bestimmbar. Sehr sorgfältige Schätzungen dürften bei Annahme einer totalen durchschnittlichen 50prozentigen Abschreibung und eines durchschnittlichen Steuersatzes von 10 % auf dem Reingewinn einen Betrag von etwa 60 Millionen Franken ergeben. Gemessen an den Wehrsteuererträgnissen der Jahre 1947 (208 Mill.) und 1948 (259 Mill. Fr.) handelt es sich immerhin um eine recht ansehnliche

53) Mitteilungen Nr. 4 / Mai 1949 der Allg. Treuhand AG. Bern, S. 5/6.

Summe. Dieser Steuerausfall ist aber nicht endgültig, da übermässig vorgenommene Abschreibungen ja ohne weiteres im Gewinn einer späteren Steuerperiode von der Besteuerung erfasst werden.

Die meisten Kantone haben sich den Massnahmen des Bundes angeschlossen und gewähren im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten den Pflichtlagerhaltern auch in bezug auf kantonale Steuern weitgehende Bewertungs- und Abschreibungsfreiheiten auf Pflichtlagern.

Gemäss BG vom 1. April 1938 / 29. September 1949 sind für den Abschluss von Pflichtlagerverträgen auch keine Stempelgebühren zu entrichten. Diese Befreiung von der Stempelpflicht hat für die Kantone einen weiteren Steuerausfall zur Folge. Er ist aber gerechtfertigt; denn wenn der Bund im Interesse des ganzen Volkes und damit auch für die Kantone handelt, soll dabei sein Verkehr mit Privaten nicht durch kantonale Abgaben erschwert werden.

4. Der Selbstbehalt an den Pflichtlagern

„Freiwillig gehaltene Lager, namentlich solche, für die keine staatlichen Beiträge gewährt wurden, sind, soweit das Landesinteresse es zulässt, dem Eigentümer zu überlassen“ [54]. Pflichtlager können darnach zu einer ausserbetrieblichen Verwendung nur herangezogen werden, wenn lebenswichtige Interessen des Landes auf dem Spiele stehen. Gemäss den Pflichtlagerverträgen sind aber in allen Fällen mindestens 50 % der Pflichtvorräte den Unternehmungen zur Verwertung in den eigenen Betrieben und zur Bedienung ihrer angestammten Kundschaft zu überlassen. Für Heizöl erhöht sich der garantierte Selbstbehalt auf 75 %, wenn das Pflichtlager 3 bis 4 Zwölftel des Jahresbedarfs beträgt, und auf 100 %, wenn es 4 Zwölftel übersteigt.

Der Selbstbehalt soll im Falle einer wirtschaftlichen Absperrung für diejenigen Betriebe, die vorgesorgt haben, eine Belohnung bedeuten. Natürlich obliegen aber auch die unter den Selbstbehalt fallenden Waren und deren Weiterveräusserung allfälligen Bewirtschaftungsvorschriften, wie Rationierung und Kontingentierung.

---

54) BG über die Sicherstellung der Landesversorgung mit lebenswichtigen Gütern vom 1. 4. 38 Art. 7.2 sowie die entsprechende VO I vom 30. 12. 38 Art. 7 und 8.

5. Garantiefonds zur Deckung von Lagerkosten und allfälligen Liquidationsverlusten

Die Kosten der Vorratshaltung gehen vertragsgemäss zu Lasten der Eigentümer der Pflichtlager. Während des letzten Weltkriegs bestand für die Lagerhalter eine Möglichkeit der diesbezüglichen Schadloshaltung in dem Sinne, als unter den damaligen Verhältnissen, unter welchen eine freie Verkaufspreisbildung bekanntlich unmöglich war, die Lagerhaltungskosten als Elemente der Preisgestaltung von den zuständigen Amtsstellen (Eidgenössische Preiskontrollstelle) anerkannt wurden [55]. Heute bildet sich für die meisten Produkte der Verkaufspreis wieder frei auf dem Markte, so dass jeder Unternehmer selbst schauen muss, wie er zu einer Vergütung seiner Lagerhaltungskosten kommt. Bei industriellen Rohstoffen ist dieses Problem von nicht allzu grosser Bedeutung, da im allgemeinen die Materialkosten verglichen mit den übrigen Produktionskosten nur einen bescheidenen Betrag ausmachen. Zudem sind die Rohstoffpreise so starken Schwankungen unterworfen, dass ein geschickter Einkauf weit wichtiger ist als die Höhe der Lagerhaltungskosten. Eine bedeutendere Rolle spielen dagegen diese Kosten für die Lebens- und Futtermittelimporteure.

Das schwerwiegendste Problem, das den Unternehmern aus der Haltung umfangreicher Warenbestände erwächst, bildet jedoch die Tragung des Preis- oder Liquidationsrisikos. Eine Haftung des Bundes für daraus allfällig entstehende Schäden besteht gemäss den Pflichtlagerverträgen nicht. Dagegen gewähren die durch die BRB, welche in bezug auf die Versorgung unseres Landes mit lebenswichtigen Gütern ausgegeben wurden, und die durch die Pflichtlagerverträge geschaffenen rechtlichen Voraussetzungen die Möglichkeit, solche Verluste auf indirektem Wege auszuschalten. Bei Waren, deren Verkaufspreise heute noch durch die Eidg. Preiskontrollstelle festgelegt werden, kann dies auch durch behördliche Preisregulierung erreicht werden.

Mit dem BRB vom 23. Januar 1940 über die Schaffung eines Fonds zur Deckung von Verlusten auf Pflichtlagern erstand erstmals ein Plan zu einer grosszügigen Paralysierung des Liquidationsrisikos. Durch die Schaffung eines Fonds zur Deckung allfälliger Preisrückschläge auf den Pflichtlagern bezweckte man die Förderung des Warenimports und der Vorratshaltung. Der Fonds, über dessen Speisung nähere Bestimmungen getroffen wurden, sollte sich auf Lebens- und Futtermittel erstrecken, für die Pflichtlager vorgeschrieben waren oder inskünftig vorgeschrieben würden [56]. Mit dem Inkasso der zur Speisung des Fonds auf den Importen zu erhebenden

55) Lautner Julius, a. a. O., S. 267.
56) BBl 1940 I. 674. Lautner Jul., a. a. O., S. 271 ff.

Beiträgen wurde die Zentralstelle für Kriegswirtschaft als die für die Finanzierung der Pflichtlager zuständige Behörde beauftragt. Die überwiegende Zahl der Pflichtlagerhalter war aber gegen einen solchen Garantiefonds eingestellt. Die Aktivierung stiess auf Schwierigkeiten, was zur Folge hatte, dass der Fonds kurz nach seiner Einführung ausser für Zucker wieder aufgehoben und die bereits geleisteten Beiträge samt Zinsen an die Privatwirtschaft zurückvergütet wurden [57].

Im Jahre 1948, als der Bundesrat eine vermehrte Lagerhaltung forderte, war zufolge der hohen Weltmarktpreise die Gefahr eines Liquidationsverlustes auf Vorratslagern bedeutend grösser als vor und zu Beginn des zweiten Weltkriegs. Um sich vor den eventuellen Folgen des zu übernehmenden Preisrisikos zu schützen, griffen deshalb die Lebens- und Futtermittel- sowie die Antibiotika-, Rohphosphat- und Kalidüngerimporteure zu der bereits 1940 in den Grundzügen vorgeschlagenen Lösung der Garantiefonds, die diesmal aber nun vollständig privatrechtlich und privatwirtschaftlich organisiert wurden.

Mit der Durchführung der sich hierbei ergebenden Aufgaben wurden die GGF und die eigens dazu geschaffenen Treuhandstellen der Schweizerischen Lebensmittelimporteure und der Schweizerischen Antibiotikaimporteure beauftragt. Die Statuten der beiden, rechtlich als Genossenschaften auftretenden Treuhandstellen lauten in bezug auf den Gesellschaftszweck übereinstimmend wie folgt:

a) Die Genossenschaft bezweckt die Überwachung der Anlage sowie des Unterhalts der durch Vertrag mit dem EVD angelegten Pflichtlager an verschiedenen wichtigen Lebensmitteln resp. Antibiotika,
b) den Schutz ihrer Mitglieder gegen finanzielle Verluste auf diesen Pflichtlagern und
c) die Vergütung der mit der Pflichtlagerhaltung verbundenen Kosten.

Zur Erreichung des Gesellschaftszweckes unterhalten die Treuhandstellen für die verschiedenen Pflichtlagerarten getrennt zu verwaltende Garantiefonds, welche ihre Mitglieder durch Beiträge auf den Importen der betreffenden Waren speisen. Um eine Umgehung dieser Beitragspflicht zu verhindern, sind auch die Ausweichprodukte der betreffenden Waren beitragspflichtig erklärt worden. Die Höhe der zu leistenden Beiträge wurde unter Berücksichtigung der voraussichtlich etwa auszubezahlenden Vergütungen für Lagerhaltungskosten sowie der auf den einzelnen Warenlagern vorzunehmenden Abschreibungen durch die zuständige Treuhandstelle im Einvernehmen mit dem EVD festgelegt. Sie beträgt durchschnittlich $2^1/_2$—7 % der Einstandspreise. Die Beiträge sind statutengemäss so lange zu erheben, bis die Pflichtlager auf den im Zeitpunkt ihrer Liquidation voraussichtlich gültigen Weltmarktpreis abge-

57) BBl 1940 II. 1219.

schrieben und die nötigen Mittel vorhanden sind, um weitere unversicherbare Risiken (vgl. Versicherung der Pflichtlager durch den Bund) oder allfällige Verpflichtungen der Garantiefonds Dritten gegenüber zu decken. Ausserdem sollen aus diesen Fonds die Verwaltungskosten der Treuhandstellen bestritten werden. Die Mittel der Garantiefonds sind mündelsicher und wenn möglich zinstragend bei erstklassigen Banken anzulegen.

Es ist den Genossenschaften vorbehalten, das Ausmass der aus den Garantiefonds zu leistenden Entschädigungen an die Pflichtlagerhalter für Transport- (Entschädigungen für Lagerungen in der Binnenzone aus wehrpolitischen Gründen), Lagerungs-, Verwaltungs-, Versicherungs- und Zinskosten zu bestimmen. Als oberster Grundsatz gilt aber, dass keine Bereicherung einzelner Importeure auf Kosten der Garantiefonds stattfinden darf. Es sollen demnach nur die effektiven Aufwendungen für die Vorratshaltung vergütet werden. Es wird angenommen, dass die durchschnittlichen Lagerkosten einschliesslich der Zinsen von 1½ % für die Bankkredite 4 % des Wertes der Pflichtlagerwaren ausmachen. Je nach Warenart wird aber diese Zahl etwas variieren.

Bei der GGF haben wir eine grundsätzlich gleiche Organisation wie bei den beiden Treuhandstellen, nur ist bei ersterer der Ausdruck „Pflichtwarenausgleichskonto" an Stelle von Garantiefonds gebräuchlich[58].

Der Bund hat sich gegenüber den Lagerhaltern verpflichtet, dass er weitere Massnahmen zu ihrer finanziellen Schadloshaltung treffen wird, sofern im Falle des Aufhebens der Pflichtlager diese durch die Garantiefonds den Weltmarktpreisen noch nicht angepasst sein sollten. Es ist hier vor allem an die Weiterführung der Beitragspflicht auf den Importen bis zur vollständigen Deckung der Liquidationsverluste auf den Pflichtlagern zu denken. Die bis anhin erfolgten Abschreibungen haben aber im Vergleich zu den heutigen Weltmarktpreisen bereits derartige Ausmasse angenommen, dass wenigstens für die nächste Zukunft nicht mit der Ergreifung weiterer staatlicher Massnahmen zu rechnen ist. Sollten dagegen im Zeitpunkt der Aufhebung der Pflichtlager die Weltmarktpreise über den abgeschriebenen Pflichtlagerwerten liegen, so wäre ein daraus resultierender Gewinn zugunsten der Allgemeinheit zu verwenden. Denn es wäre ungerecht, wenn die Importeure aus Pflichtlagern, deren Unterhalt und Preisrisiko die Konsumenten übernehmen, indem die in die Garantiefonds fliessenden Importbeiträge schlussendlich auf die Detailpreise überwälzt werden, Spekulationsgewinne erzielen könnten.

Es versteht sich von selbst, dass alle die Garantiefonds betreffenden Massnahmen wie Festsetzung der Importzuschläge, der Lagerhaltungsentschädigungen, der zulässigen Amortisationen usw. zur Verhütung

58) Statuten GGF Art. 29.

von Missbräuchen und ungerechtfertigter Bewertungen, was zur unverdienten Bereicherung irgendeiner beteiligten Partei führen könnte, von den zuständigen Behörden stets überwacht werden [59].

Durch die Einrichtung der Garantiefonds sind die Kosten der Pflichtlagerhaltung bestimmter Waren sowie das Preisrisiko von der Allgemeinheit übernommen worden. Die Importeure, die im Genuss der sich daraus ergebenden Vergünstigungen stehen, erfüllen damit aber die Voraussetzungen zur Gewährung der Erleichterungen bei der Besteuerung der Pflichtlager nicht mehr, wonach dort ausdrücklich verlangt wird, dass der Pflichtlagerhalter die mit der zusätzlichen Lagerung verbundenen Nachteile selbst zu tragen habe.

E. Die Liquidation der Pflichtlager

Die Liquidation der vor und zu Beginn des zweiten Weltkrieges angelegten Pflichtlager erfolgte allmählich während den Kriegsjahren ohne besondere Schwierigkeiten. In preislicher Hinsicht wirkten sich dabei die zu Vorkriegspreisen angelegten Lager gegen die allgemein steigende Tendenz aus. Die Pflichtlager waren aber zu klein, um in dieser Beziehung einen entscheidenden Einfluss ausüben zu können.

Für die Liquidation der seit 1948 geäufneten Pflichtlager fallen zwei Möglichkeiten in Betracht:

1. Eine Liquidation während einer zufolge militärischer Handlungen oder sonstiger politischer oder wirtschaftlicher Auseinandersetzungen eingetretenen Mangelzeit. Hierin liegt der eigentliche Bestimmungszweck der Pflichtlager. Ein Abbau aus diesen Gründen wird, soviel heute vorausgesagt werden kann, wie die Liquidation der Vorräte während des letzten Weltkrieges auf keine besondern Schwierigkeiten stossen.

2. Ganz anders verhält es sich bei einer eventuellen Liquidation der Pflichtlager zu Friedenszeiten nach einer Entspannung der internationalen Lage. Ein Abbau auf einen Schlag könnte unseren gesamten Aussenhandel auf den Kopf stellen, indem dadurch unsere Importe an Lebensmitteln und industriellen Rohstoffen während über einem Jahr gänzlich ausfallen würden. Dadurch entzöge man aber auch dem Ausland zu einem grossen Teil die Mittel zur Inanspruchnahme unserer Exportindustrie und der Hotellerie sowie die notwendigen Mittel zur Überweisung von Kapitalerträgnissen. Die meisten unserer Importeure müssten ihre Handelstätigkeit während einer längeren Zeit erheblich

59) Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Postulat des Ständerats betreffend Preiszuschläge auf Lebensmitteln und Bedarfsartikeln vom 15. Juni 1951, BBl 1951 II 381.

einschränken wenn nicht ganz aufgeben. Aus diesen Gründen wird es unumgänglich sein, einen Abbau der Pflichtlager zu Friedenszeiten nur nach und nach während einer längeren Periode vorzunehmen.

Eine besondere Gefahr in dieser Hinsicht bilden private Vorratslager. Während die Liquidation der Pflichtlager durch staatliche Massnahmen ohne weiteres auf längere Zeit wird verteilt werden können, besteht keine Möglichkeit, den Abbau der freien Warenlager irgendwie zu regeln.

Nach dem Dahinfallen der Lagerhaltungspflicht werden die eigens hierzu gewährten Diskontokredite der Banken entsprechend dem Ausmass der Liquidation zurückzuzahlen sein. Die Lagerhalter werden ihre Kunden aus den freigegebenen Vorratsmengen beliefern und zur Kreditrückzahlung diejenigen Mittel verwenden können, die sie sonst unter normalen Umständen zum Wareneinkauf hätten aufbringen müssen.

In den vergangenen Jahren wurden die Behörden verschiedentlich aufgefordert, den vorübergehenden Einsatz von Pflichtlagern zur Abwendung preistreiberischer Folgen — verursacht durch Preisschwankungen auf den Weltmärkten — in Erwägung zu ziehen. Dies ist bis heute grundsätzlich abgelehnt worden, da solche Gründe eine Schwächung unserer wirtschaftlichen Versorgungslage nicht rechtfertigen. Die Freigabe gewisser zusätzlicher Vorräte erfolgte bis heute nur zur Deckung der Nachfrage im Zeitpunkt der Anlegung von Haushaltvorräten, um dem gesteigerten Bedarf ohne Preistreiberei im Inland entsprechen zu können [60]. Andererseits erlauben uns die heute namhaften Vorräte ein gewisses Abwarten, wenn die Weltmarktpreise aus irgendwelchen Gründen der Warenverknappung und Verteuerung vorübergehend in die Höhe schiessen. Das Vorhandensein grösserer Vorräte erwies sich bis heute oft als sehr wohltuend in preislicher Hinsicht, indem dadurch störende Schockwirkungen verhindert wurden [61]. Es ist weitgehend diesem Umstand zuzuschreiben, dass bei Ausbruch des Koreakonfliktes die Lebensmittelpreise im Detailhandel nicht sprunghaft anstiegen.

---

60) Im Gegensatz dazu sind beispielsweise in den USA nach einer Reutermeldung vom 18. 8. 51 25 000 Tonnen Kupfer aus den amerikanischen Notvorräten für die Bedürfnisse der Verteidigungsindustrie entnommen worden. Die USA können sich aber eine Schmälerung ihrer Notvorräte eher erlauben als die Schweiz, da aller Voraussicht nach in einem Krieg die USA doch noch die besseren Versorgungsmöglichkeiten haben werden als wir.

61) Bericht des BR an die Bundesversammlung, BBl 1951 II 380.

Dritter Teil

BETRACHTUNGEN ZUR VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN BEDEUTUNG DER PFLICHTLAGERHALTUNG

Wie wir im zweiten Teil gesehen haben, hat in der Schweiz die Vorratshaltung, wobei die Pflichtlager der Privatwirtschaft von grosser Bedeutung sind, ansehnliche Ausmasse angenommen. Seit kaum drei Jahren sind in unserem weitgehend auf den Aussenhandel angewiesenen Lande Vorräte angelegt worden, die im Falle der wirtschaftlichen Absperrung der Schweiz unter normalen Voraussetzungen durchschnittlich ein bis zwei Jahre ausreichen dürften. Es versteht sich von selbst, dass die im Zusammenhang damit durchgeführten Vorkehrungen zum Teil beachtenswerte Auswirkungen auf verschiedene Sektoren unserer Volkswirtschaft zur Folge gehabt haben.

Die Vorratsäufnung führte zu einer zusätzlichen Inanspruchnahme

— der staatlichen Verwaltung (Schaffung, Lenkung und oberste Kontrolle der Pflichtlagerorganisation; vermehrte Überwachung von Ein- und Ausfuhr);
— der Wirtschaftsverbände (als Vermittler zwischen staatlicher Verwaltung und den einzelnen Pflichtlagerhaltern);
— der Importeure und Grosshändler (Einkauf der Pflichtlagerwaren); vgl. Abschnitt A über den Einfluss der Pflichtlagerhaltung auf den Aussenhandel;
— der Transportunternehmungen (Transport der Pflichtlagerwaren); 1950/51 d. h. zur Zeit, zu der die Vorrathaltungsmassnahmen grösstenteils durchgeführt wurden, verzeichneten der Güterverkehr der SBB sowie der Verkehr in den Rheinhäfen beider Basel Rekordumsätze.

	Güterverkehr SBB in Tausend Tonnen	*Verkehr in den Basler Rheinhäfen (Bergfahrt) in Tausend Tonnen*
1938	13 868	2499
1947	18 213	1810
1949	16 041	2135
1950	18 036	3247
1951	21 564	4240

(Zahlen aus „Die Volkswirtschaft", herausgegeben vom EVD, mit vierteljährlicher Beilage der Konjunkturbeobachtungskommission)

— der Versicherungsgesellschaften (Versicherung der Transporte und der Lagerhaltung);
— des Lagerhausgewerbes (Einlagerung von Pflichtvorräten, soweit die Lagerhalter nicht über genügend eigene Räumlichkeiten verfügten oder sich solche bauen liesen);
— der Bauunternehmer (Erstellung von Lagerräumen).

1950 und 1951 stand unsere Volkswirtschaft im Zeichen der Vollbeschäftigung [62]. Die durch die Pflichtlagerhaltung bedingte zusätzliche Inanspruchnahme verschiedener Teile unserer Wirtschaft war daher vom gesamtwirtschaftlichen Standpunkt betrachtet zufolge des damit möglicherweise verbundenen Preisauftriebes keineswegs erwünscht. Ebensowenig erfreut war man über die mit der Lagerhaltung notwendigerweise verbundene Entstehung von zusätzlichen Kosten (Zins- und Abschreibungskosten, Versicherungsprämien, Kosten für die Wartung der Lager usw.), die — wie wir in Abschnitt B sehen werden — zu einer Verteuerung der Lebenshaltung führten, sowie über die unter Umständen inflatorisch wirkende Pflichtlagerfinanzierung (Abschnitt C). Zudem standen zu dieser Zeit die Preise der einzuführenden Waren auf den Weltmärkten wegen der allgemein starken Nachfrage relativ hoch. Auch deshalb erschien der Zeitpunkt für die Anlegung von Vorräten als nicht gerade günstig. Die Entwicklung der internationalen Politik seit Ende des zweiten Weltkrieges gestattete uns aber keine Verschiebung der kriegsvorsorglichen Massnahmen auf kommende Jahre hin. Dabei musste man auch in Kauf nehmen, dass gewisse mit der Anlegung von Pflichtlagern verbundene Auswirkungen mit den allgemeinen Bestrebungen unserer damaligen Wirtschaftspolitik — zu deren Aufgabenkreis vor allem auch eine Bekämpfung inflatorischer Kräfte gehörte — nicht in Einklang zu bringen waren. Zur Frage, ob der Zeitpunkt für die Äufnung von

---

62) Der Beschäftigungskoeffizient bewegte sich seit Oktober 1950 bis Dezember 1951 zwischen 133 und 138 und stand damit nur knapp unter der im Jahre 1947 erreichten ausserordentlichen Höhe von 140.

	Beschäftigungskoeffizient (am Ende des Jahres)
1938	102
1947	140
1948	124
1949	109
1950	134
1951	133

Zahlen aus „Die Volkswirtschaft" (EVD). Vgl. dort auch die während den Jahren 1950/51 niedrigen Arbeitslosenzahlen sowie die Rekordbeschäftigung in der Baubranche.

kriegswirtschaftlichen Vorräten günstiger hätte gewählt werden können, sei auf Abschnitt D verwiesen.

Die Durchführung der Pflichtlagerhaltung ist im wesentlichen Sache der Privatwirtschaft (vgl. Abschnitt E). Um so weit als möglich von irgendwelchen Zwangsmassnahmen absehen zu können, versuchte der Staat von Anfang an — und mit recht gutem Erfolg — die Privatwirtschaft von der Notwendigkeit der Anlegung von Pflichtlagern zu überzeugen und so die Eingehung von Pflichtlagerverträgen auf freiwilliger Basis zu erreichen. Vollständig ohne interventionistische Massnahmen war aber trotzdem nicht auszukommen. Immerhin beschränkten sich die Eingriffe des Staates auf das Notwendigste, so dass der heute vorhandenen allgemeinen Tendenz auf Verstärkung der staatlichen Wirtschaftslenkung wenigstens auf diesem Gebiet nicht in allzu hohem Masse Vorschub geleistet wurde (vgl. Abschnitt F).

A. Der Einfluss der Pflichtlageräufnung auf den Aussenhandel

Die durch die Äufnung der Pflichtlager bedingten Importsteigerungen spiegeln sich in den Ziffern der Einfuhrstatistiken wider.

Einfuhr in	*Millionen Fr. (Monatsdurchschnitte)*	*Tausend Tonnen*	*Wertgewogener Mengenindex **
1938	134	615	*100*
1939	157	722	118
1944	99	219	32
1945	102	122	31
1946	285	453	105
1947	402	646	147
1948	417	766	147
1949	316	590	119
1950	378	708	147
1951	493	845	174

* Wertgewogener Mengenindex = mit den handelsstatistischen Mittelwerten des Jahres 1938 zollpositionsweise gewogener Index der Einfuhrmengen. Jahresdurchschnitt.

Die Einfuhr in den Jahren 1947/48 befand sich zufolge der Deckung des Nachholbedarfs und der Wiederäufnung der normalen handelsüblichen Vorräte nach dem Kriege — auch in Berücksichtigung der inzwischen vor sich gegangenen Geldentwertung im Verhältnis zu den dreissiger Jahren — auf einem sehr hohen Stand. Im Jahre 1949 ging dann die Einfuhr vorerst zurück. Handel und Fabrikation hatten sich mit Vorräten genügend eingedeckt. Im weitern Einkauf schien überdies

Wertgewogener Importmengenindex per Monat der Jahre 1948/52:

Jahr	1948	1949	1950	1951	1952
Januar	173	124	109	182	166
Februar	146	111	113	181	158
März	175	127	135	195	
April	166	112	115	194	
Mai	151	110	127	181	
Juni	156	113	137	179	
Juli	141	105	147	164	
August	127	109	160	155	
September	118	107	174	150	
Oktober	127	124	184	175	
November	132	133	182	173	
Dezember	146	148	185	163	

Zahlen aus „Die Volkswirtschaft", EVD.

ein gewisses Abwarten geboten zu sein, da sich bereits vielerorts die ersten Anzeichen eines Konjunkturrückganges bemerkbar gemacht hatten. Es ist wohl zu einem guten Teil der Ende 1948 einsetzenden Pflichtlageräufnung zuzuschreiben, dass sich zu jener Zeit das Ausmass der Importe nicht noch weiter zurückgebildet hat. Mit der Zunahme der internationalen West-Ost-Spannung (vor allem seit Ausbruch des Koreakonfliktes) stieg dann die Einfuhr 1950 wieder an und nahm einen bis in die zweite Hälfte 1951 anhaltenden aussergewöhnlich hohen Umfang an [63]. Aus den Handelsstatistiken ist in den letzten Monaten wiederum ein leichtes Abnehmen der Importe ersichtlich, was weitgehend auf den Umstand zurückzuführen ist, dass für die Zukunft ein allgemeines Sinken der Weltmarktpreise erwartet wird, und in kleinerem Masse auch darauf, dass die Vorratshaltung für einige (vor allem für nicht unbeschränkt haltbare) Waren ihre obere Grenze erreicht hat.

Ein weniger zuverlässiges Bild der Einfuhrzunahme geben uns die den erheblichen Preisschwankungen unterworfenen wertmässigen Einfuhrdaten. Aber auch an Hand dieser Zahlen lässt sich seit Ende Juni 1950 die stark steigende Tendenz unserer Importe feststellen. Die Importsteigerung hatte zur Folge, dass das Passivum unserer Handelsbilanz von 334 Millionen Franken im Jahre 1949 im Jahre 1950 bei 4536 Millionen Import und 3911 Millionen Export auf 625 Millionen Franken anstieg.

63) Es ist natürlich nicht so, dass das Steigen des Importmengenindexes einzig auf die Pflichtlageräufnung zurückzuführen ist. Ein vermutlich ebenso grosser — wenn nicht noch grösserer — Teil fällt auf die freien Vorräte der Privatwirtschaft, auf den grösseren Rohmaterialverbrauch unserer während dieser Zeit in hohem Masse beschäftigten Industrien sowie auch auf die vermehrten bundeseigenen Vorräte.

Im Jahre 1951 betrug es bei einem Einfuhrwert von 5916 Millionen Franken und einem Ausfuhrwert von 4691 Millionen sogar 1225 Millionen. Diese Entwicklung wurde in verschiedenen Kreisen sehr begrüsst, ist doch ein beträchtlicher Überschuss unserer Einfuhr über die Ausfuhr traditionell und durchaus erwünscht, da auf diese Weise dem Ausland die Mittel zufallen, die ihm — wenigstens zu einem Teil ohne Kreditgewährung schweizerischerseits — erlauben, unser Land zu bereisen und Zinsen, Dividenden und Lizenzen zu transferieren sowie uns unsere Exportwaren abzukaufen.

Eine deutliche Zunahme verzeichneten die auf Grenzzöllen beruhenden Einnahmen der eidgenössischen Zollverwaltung:

	Gesamteinnahmen der Zollverwaltung (in Tausend Fr.)
1938	267 219
1947	408 674
1948	537 786
1949	486 251
1950	587 288
1951	607 624

Es handelt sich hier um eine Erscheinung, die auch weitgehend auf die Vorratseinkäufe im Ausland zurückzuführen ist.

Ende Oktober 1950 beschlossen die eidgenössischen Räte den Beitritt der Schweiz zur Europäischen Zahlungsunion (EZU). Die EZU bezweckt die Durchführung eines multilateralen Zahlungsverkehrs unter den ihr angeschlossenen Staaten. Damit aber die damit auf dem Gebiete des Zahlungsverkehrs erreichten Fortschritte nicht durch handelspolitische Hemmnisse zunichte gemacht werden konnten, wurden in einem sogenannten „Kodex" Bestimmungen über den Abbau der Einfuhrbeschränkungen und verschiedene Richtlinien einer zu befolgenden Handelspolitik aufgestellt. Laut diesem Kodex hatten die Mitgliedstaaten der EZU u. a. vorerst mindestens 60 % (für später sah man 75 % vor) des privaten Importes zu liberalisieren. Auf den ersten Blick scheint der Einfuhrbewilligungszwang für Pflichtlagerwaren, die zum Teil unter den 60 % des liberalisierten privaten Importes zu suchen sind, den Grundzügen des EZU-Übereinkommens zu widersprechen. Die Importbewilligungen für Pflichtlagerwaren sind aber nicht den sonst üblichen, als handelspolitische Waffe gegenüber dem Ausland angewandten Einfuhrbewilligungen, denen die EZU den Kampf angesagt hat, gleichzustellen, sondern sie dienen lediglich der Kontrolle und der Förderung der Vorratshaltung im Inland (vgl. Bundesbeschluss vom 26. 4. 1951). Dem Importeur, der die aufgestellten Bedingungen erfüllt, darf die Erteilung der Einfuhrbewilligung für Waren irgendwelcher Provenienz nicht verweigert werden. Eine der-

artige Einfuhrbewilligungspflicht steht damit auch nicht im Widerspruch zu den Bestimmungen des Liberalisierungs-Kodex der EZU. Andere Länder haben übrigens kriegsvorsorgliche Kontrollmassnahmen auf dem Gebiete des Aussenhandels in ähnlicher Weise und in noch grösserem Ausmass als wir getroffen [64].

Mit der Pflichtlagerhaltung ist eine weitere handelspolitische Frage von internationaler Tragweite verbunden. Gewisse Länder hegten in letzter Zeit die Befürchtung, dass die über unsern Bedarf importierten Waren zum Teil nicht in der Schweiz verbleiben, sondern ihren politischen Gegnern weiterverkauft würden. Die Aufstellung besonderer Bestimmungen betreffend die Überwachung von Ein- und Ausfuhr erwies sich deshalb als notwendig. Durch BRB vom 30. Januar 1951 wurde das „Einfuhrzertifikat" geschaffen. Die mittels eines solchen Zertifikates beschafften Waren dürfen nicht wieder ausgeführt werden.

B. Die Risiko- und Kostenverteilung der Pflichtlagerhaltung

Bund und Wirtschaft organisierten im Interesse der Landesverteidigung die kriegsvorsorgliche Lagerhaltung unter grösstmöglicher Risikoverteilung auf die Allgemeinheit. Für allfällige Schadensfälle ist vorgesorgt, so dass der einzelne Unternehmer bezüglich der Pflichtlagerhaltung keine erheblichen Gefahren finanzieller Art mehr zu befürchten hat. Neben den allgemein versicherbaren Risiken der Lagerung und Aufbewahrung trägt der Bund den Schaden, der aus besonderen Gründen wie Elementarkatastrophen, kriegerischen Handlungen [65], Unruhen und dergleichen eintreten könnte. Der Bund übernimmt auch grösstenteils das Gläubigerrisiko der finanzierenden Bank. Verluste zufolge eventueller Preisstürze und Lagerhaltungskosten werden bei den Lebens- und Futtermitteln sowie bei den Antibiotika, den Rohphosphaten und den Kalidüngern aus den auf Kosten der Konsumenten angelegten Garantiefonds gedeckt. Nur für Pflichtlager an industriellen Rohstoffen bestehen vor-

64) Anschliessend an die Verfügung Nr. 56 vom 3. 11. 50 des EVD über die Beschränkung der Einfuhr ist eine Liste derjenigen Waren veröffentlicht worden, die noch nicht frei eingeführt werden können. Im ersten Abschnitt dieser Liste sind diejenigen Waren aufgeführt, deren Einfuhr durch das EVD bzw. durch die von ihm beauftragten Organisationen erfolgt. Der zweite Abschnitt umfasst sämtliche nichtliberalisierten Waren (40%ige, sog. negative Liste), während der dritte Abschnitt schliesslich diejenigen „liberalisierten" Waren erwähnt, die aus besondern Gründen — z. B. Pflichtlagerhaltung usw. — der Einfuhrbewilligungspflicht unterstellt bleiben.

65) Ohne dass sich die Schweiz im Kriegszustand mit irgendeinem Lande befindet; vgl. II. Teil, D, 2.

läufig keine Preisgarantie und keine Vorkehrungen zur Rückvergütung der aus der vermehrten Lagerhaltung entstehenden Kosten.

Die Verkaufspreise der Produkte auf dem industriellen Sektor setzen sich — neben den Materialkosten — zu einem grossen Teil aus Maschinen- und Arbeitskosten zusammen. Die von den Einkaufspreisen der Rohstoffe und den Lagerhaltungskosten abhängigen Materialkosten fallen deshalb relativ weniger ins Gewicht. Die Industrie ist eher als der Lebens- und Futtermittelhandel in der Lage, den durch die Pflichtlagerhaltung zusätzlich entstehenden Aufwand in ihre Preiskalkulation einzubeziehen. Dennoch ist aber damit zu rechnen, dass, wenn gewisse Zweige unserer Industrie zufolge der im Interesse der Unabhängigkeit der Schweiz vorgenommenen Pflichtlagerhaltung grössere Verluste erleiden oder sogar in eine Notlage geraten sollten, dem Bund wohl nichts anderes übrig bliebe, als durch irgendwelche interventionistische Massnahmen diese Misstände aus dem Wege zu schaffen.

Die Pflichtlagerhaltung verursacht aus verschiedenen Gründen — wie Wartung der Lager, Verzinsung der in den Waren steckenden Kapitalien, Abschreibung, vermehrte Belastung der Lagerverwaltung — Kosten, die irgendwie und irgendeinmal bezahlt werden müssen. Wie bereits erwähnt werden diese Lagerhaltungskosten bei den Lebens- und Futtermitteln und wahrscheinlich auch weitgehend bei den industriellen Rohstoffen letzten Endes von den Konsumenten in Form erhöhter Detailpreise getragen [66]. Nach Schätzungen der Preiskontrollstelle wirken sich die Importzuschläge, die zwecks Speisung der Garantiefonds auf Zucker, Reis, Öl, Fett und Kaffee erhoben werden, im Lebenshaltungskostenindex mit ungefähr 0,3 bis 0,4 Punkten aus [67]. Die seither dazugekommenen Importzuschläge auf Kakao dürften schätzungsweise noch ein zusätzliches Steigen dieses Indexes um 0,02 bis 0,03 Punkte bewirken. Inwieweit die vermehrten Lagerhaltungskosten auf dem industriellen Sektor auf die Verkaufspreise überwälzt und zum Teil in Form erhöhter Exportpreise wieder eingebracht werden können, ist rechnerisch nicht feststellbar.

Man kann die durch die Pflichtlagerhaltung verursachten, in erster Linie von der Gesamtwirtschaft zu tragenden Kosten auch als Versicherungsprämien des Schweizer Volkes für eine Vorsorge für die Zeiten des Mangels bezeichnen. Bei durchschnittlichen jährlichen Lagerhaltungskosten von 4 bis 5 % des Einkaufswertes macht die Belastung der Schweizer Wirtschaft durch die Pflichtlagerhaltung pro Jahr gegen 50 Millionen

---

66) Hochuli Hans, a. a. O., S. 36, betr. Benzinlagerung: „Die Kosten für diese Lagerung trägt nicht der Importeur, sondern der Benzinkonsument, der dafür pro Liter Benzin bis auf weiteres einen um ca. 2 Rappen erhöhten Preis bezahlt."

67) Bericht des BR an die Bundesversammlung, BBl 1951 II 380.

Franken aus. Diese Belastung erscheint aber im Vergleich zu den Aufwendungen für unsere Armee und zu andern lebensverteuernden kriegsvorsorglichen Massnahmen — wie Vorkehrungen zum Schutze inländischer Produktionszweige — unter Berücksichtigung der unter Umständen lebenswichtigen Bedeutung der Pflichtlager als durchaus tragbar.

In sozialpolitischer Hinsicht ist von gewisser Bedeutung, dass zufolge der Erhebung von Importzuschlägen auf Gütern des täglichen Gebrauchs (vor allem auf den wichtigsten Lebensmitteln) auf dem Lebens- und Futtermittelsektor alle Wirtschaftssubjekte in ungefähr gleichem Masse für die Kosten der Pflichtlagerhaltung aufkommen. Im Gegensatz dazu würden bei einer Vorratshaltung durch den Staat mit einer damit verbundenen zusätzlichen Beanspruchung von Steuergeldern die Kosten der Lagerhaltung gemäss den Prinzipien der Steuererhebung, d. h. nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, auf die Wirtschaftssubjekte verteilt.

Je nach der politischen und wirtschaftlichen internationalen Entwicklung werden die Pflichtlager für unser Land verschiedene Folgen haben, ganz abgesehen vom Ernstfall einer wirtschaftlichen Absperrung, wo die Bedeutung dieser Vorräte ins Unermessliche steigen könnte. Sollten in Zukunft die Preise auf dem Weltmarkt steigen — aus irgendwelchen Gründen — und zwar über die Preise, welche anlässlich der Pflichtlageräufnung zu bezahlen waren, so würden die Lagerhalter auf dem industriellen Sektor, d. h. dort, wo keine Garantiefonds bestehen, einen Gewinn erzielen. Ein solcher Gewinn (eine Art „Spekulationsgewinn") wäre als Entschädigung für die zusätzlich aufgewendeten Lagerhaltungskosten und für die Tragung des Preisrisikos (der Lagerhalter müsste im Falle eines Preissturzes auch einen Verlust auf sich nehmen) anzusehen. Im Gegensatz dazu kann die Pflichtlagerhaltung den Lagerhaltern, die zufolge der Äufnung von Garantiefonds kein Preisrisiko und auch keine vermehrten Lagerhaltungskosten zu übernehmen hatten, finanziell weder einen Gewinn einbringen noch einen Verlust verursachen. Gewinner oder Verlierer ist hier bei allfälligen Preisschwankungen die Allgemeinheit. Vgl. II. Teil, D, 5.

C. Auswirkungen der Pflichtlagerfinanzierung

„Eine Vergrösserung des Geldangebots gegenüber dem Warenangebot — ein Steigen des Geldumlaufs gegenüber dem Warenumsatz — mit der daraus resultierenden Folge einer Erhöhung des allgemeinen Preisniveaus oder einer Geldentwertung wird *Inflation* genannt. Der Inflation steht als Gegensatz die *Deflation* gegenüber, worunter man eine Verminderung der angebotenen Geldmenge im Verhältnis zur an-

gebotenen Warenmenge, eine Schrumpfung des Geldumlaufs, versteht“ [68].

Bei der Abklärung der Frage, ob die Pflichtlagerfinanzierung inflatorische oder deflatorische Auswirkungen zeitigte, haben wir somit zu untersuchen, ob und — wenn ja — in welchem Masse und in welchem Verhältnis zueinander sich Warenumsatz und Geldumlauf verändert haben.

Warenumsatz wie Geldumlauf sind abhängig von der vorhandenen Warenmenge bzw. Geldmenge einerseits und von der Umlaufsgeschwindigkeit der Waren bzw. des Geldes andererseits. Das heisst, eine Veränderung des Geldumlaufs kann sowohl in einer Veränderung der zirkulierenden Geldmenge als auch in einer Veränderung der Umlaufsgeschwindigkeit des Geldes oder in einer gleichzeitigen Veränderung beider Größen ihre Ursache haben. Da in der Praxis Veränderungen der Umlaufsgeschwindigkeit nur sehr schwer nachzuweisen sind, nehmen wir diese Grösse in den folgenden Ausführungen als konstant an und betrachten vor allem die zirkulierenden Geld- und Warenmengen. Gründe, die in der relativ kurzen Zeit, während der die Pflichtlager grösstenteils angelegt und finanziert wurden, mit Sicherheit auf eine Veränderung der Umlaufsgeschwindigkeit schliessen liessen, sind nicht vorhanden. Andererseits gibt es in der dynamischen Entwicklung einer Volkswirtschaft auf die Dauer keine konstanten Grössen. Auch die Umlaufsgeschwindigkeit wird deshalb jederzeit kleineren oder grösseren Schwankungen unterworfen sein. Die Nichtberücksichtigung von Veränderungen der Umlaufsgeschwindigkeit scheint uns um so weniger schwerwiegende Folgen zu haben, als, wie wir in den folgenden Ausführungen sehen werden, wir uns ohnehin werden begnügen müssen, lediglich das Vorhandensein inflatorisch oder deflatorisch wirkender Kräfte unter ganz bestimmten Umständen und Voraussetzungen nachzuweisen. Die Unmöglichkeit der Ermittlung präziser Angaben über das Ausmass derartiger allfälliger Auswirkungen der Pflichtlagerfinanzierung beruht vor allem in der mangelnden grössenmässigen Erfassbarkeit verschiedener grundlegender Faktoren [69].

Die Pflichtlagerwaren wurden im allgemeinen im Ausland eingekauft. Sie kamen dann in die Schweiz, wurden auf Lager gelegt („sterilisiert“) und übten daher auf den inländischen Markt keinen Einfluss aus: *Eine Ausweitung oder Verengerung des inländischen Warenumsatzes fand nicht statt.*

---

68) Amonn Alfred, „Grundzüge der Theoretischen Nationalökonomie“, Bern 1948, S. 150 ff.

69) Quantitätstheoretische Überlegungen dienen nach massgebenden Auffassungen bekanntlich bloss der Erklärung von Tendenzen und nicht der grössenmässigen Erfassbarkeit derselben.

Zur Erklärung inflatorischer oder deflatorischer Tendenzen der Pflichtlagerfinanzierung wäre somit der Nachweis einer Veränderung des Geldumlaufs zu erbringen. Zu diesem Zwecke nehmen wir die zwei grundsätzlich verschiedenen Arten der Geldbeschaffung unter die Lupe. Die für die Anschaffung der Pflichtlager notwendigen Beträge in der Höhe von über einer Milliarde Franken wurden aufgebracht:

1. Durch die Diskontierung spezieller Pflichtlagerwechsel bei der Nationalbank sowie bei Privatbanken (vgl. II. Teil, D, 1., a/b).
2. Durch die Pflichtlagerhalter selbst.

Zu 1.: Ende 1951 lagen für 187 Millionen Franken Pflichtlagerwechsel der Privatwirtschaft (inkl. Warenwechsel von Bundesstellen) im Portefeuille der Nationalbank, gegenüber 67 Millionen Franken Ende 1950. Die Ausdehnung des Notenbankkredites wird vor allem auf die Finanzierung vermehrter Pflichtlager und Bundesvorräte zurückgeführt[70]. Damit ist auch gesagt, dass die Bevorschussung der Pflichtlager durch die Nationalbank die Schaffung zusätzlicher, d. h. zu der bereits umlaufenden Geldmenge hinzukommender, Gelder zur Folge gehabt hat.

Es ist anzunehmen, dass auch die im Besitz von Privatbanken sich befindenden Pflichtlagerwechsel im Betrage von schätzungsweise 400 Millionen Franken eine Virulierung zusätzlicher Gelder verursacht haben. Denn die Privatbanken stellten ja das Begehren, an der Pflichtlagerfinanzierung mitzuwirken, nur deshalb, um für die damals bei ihnen in reichlichem Masse vorhandenen aber brachliegenden Mittel eine Verwendung zu haben und doch wenigstens einen bescheidenen Zins von ungefähr 1½ % (gegenwärtiger Privatdiskontsatz) zu erhalten.

Durch die Diskontierung von Pflichtlagerwechseln bei der Nationalbank wie auch bei Privatbanken war somit mit einer Inverkehrsetzung zusätzlicher Geldmittel zu rechnen. Der Vorteil der Pflichtlagerbevorschussung durch die Privatbanken gegenüber derjenigen durch die Nationalbank bestand aber darin, dass bei ersterer eine Verminderung der allzu grossen Liquidität der Privatbanken eintrat, was allgemein auf dem Markt eine Verringerung der Differenz zwischen angebotener und nachgefragter Menge von Geldkapital zur Folge hatte. Diese Tatsache ist deshalb von Bedeutung, weil ein Angebot an Geldkapital, dem nur eine bedeutend geringere Nachfrage nach solchem gegenübersteht, auf den Zins eine tiefhaltende Wirkung ausübt, und eine derartige Tiefhaltung des Geldzinses einen inflatorischen Preisauftrieb in sich schliessen kann[71]. Indem nun durch die Pflichtlagerfinanzierung die Liquidität der Privatbanken vermindert wurde, wurde damit auch die in der Tiefhaltung des Geldzinses beruhende Gefahr eines inflatorischen Preisauftriebes in einem

70) 44. Geschäftsbericht der Nationalbank, 1951, S. 15.
71) Wie Anm. 68, S. 156.

gewissen Grade gebannt. In dieser Hinsicht übte somit die Pflichtlagerfinanzierung durch die Privatbanken eine gegen inflatorische Tendenzen gerichtete Wirkung aus.

Zu 2.: Pflichtlager im Werte von 500 bis 600 Millionen Franken wurden durch die Lagerhalter selbst finanziert. Schwieriger zu beantworten ist die Frage, ob auch dadurch eine Vermehrung des umlaufenden Geldes stattgefunden hat, d. h. ob die Pflichtlagerhalter für den Einkauf der Vorräte bis anhin brachliegende Geldmittel in Umlauf setzten oder ob sie hierzu bereits umlaufende Mittel, indem sie diese ursprünglich andern Bestimmungszwecken entzogen, verwendeten. Zur genauen Beantwortung dieser Frage müsste jeder einzelne Fall der Pflichtlagerfinanzierung untersucht werden. Immerhin ist aber zu vermuten, dass es sich auch bei der Eigenfinanzierung der Pflichtlager meistens um vorher „steril" gewesene Geldmittel gehandelt haben wird. Denn in wirtschaftlich günstigen Zeiten wird es keinem Unternehmer von sich aus und ohne schwerwiegende Gründe einfallen, durch eine Beschränkung der Ausgaben für laufend einzusetzende Produktionsgüter eine Verminderung seiner Produktion herbeiführen zu wollen[72]. Eine derartige Produktionseinschränkung zwecks Beschaffung von Mitteln für die Vorratsfinanzierung wird ein Unternehmer erst recht dann nicht vornehmen, wenn ihm die Möglichkeit der Inanspruchnahme aussergewöhnlich billiger Kredite (hier Pflichtlagerkredite zu 1½ %) zur Verfügung steht.

Aus unserer Argumentation aus 1. und 2. ergibt sich, dass tatsächlich der grösste Teil der der Bevorschussung der Vorräte dienenden Geldmittel aus brachliegenden Beständen aufgebracht worden ist. Da die Pflichtlager — wie schon angeführt wurde — hauptsächlich im Ausland eingekauft wurden, traten diese mobilisierten Gelder, die auf irgendeine Weise der Befriedigung der ausländischen Lieferanten dienten, auf dem Schweizer Markt vorerst weder kaufend noch nachfragend auf. Damit übten sie auch noch keinen Einfluss auf die umlaufende inländische Geldmenge aus.

Das Ausland beschaffte sich aber auf diese Weise Devisen oder Gold. Wenn es nun diese Zahlungsmittel dafür verwendet hätte, um mehr Waren als üblich aus der Schweiz zu beziehen, wäre eine zusätzliche Nachfrage nach Waren auf unserem Markte aufgetreten. Einer vergrösserten Nachfrage hätte ein unverändertes Angebot an Waren gegenübergestanden. Bei den bestehenden Preisen hätte somit die nachgefragte

---

72) Ein Unternehmer kann wohl kaum eine wesentliche Einsparung durch Einschränkung seiner Ausgaben für die persönlichen Bedürfnisse erreichen. Eine den Preis der Pflichtlagerwaren aufwiegende Ausgabenbeschränkung wäre daher im allgemeinen nur durch eine Reduktion des Produktionsgütereinkaufs möglich. Damit würden aber Mittel dem Produktionsprozess entnommen, was zu einer Verminderung der Produktion führen müsste.

Menge Waren die angebotene Menge überstiegen — oder mit andern Worten —, das Geldangebot hätte das Warenangebot überstiegen. Zur Wiederherstellung eines Gleichgewichtszustandes zwischen Angebot und Nachfrage wäre eine Preiserhöhung unvermeidlich gewesen, womit auch die inflatorische Auswirkung der Pflichtlagerfinanzierung dargetan wäre.

Es stellt sich hier also die Frage: Haben die durch den Einkauf von Vorräten dem Ausland zugekommenen Zahlungsmittel eine Vergrösserung der Nachfrage nach Waren verbunden mit einem grösseren Geldangebot auf unserem inländischen Markt zur Folge gehabt? Wenn ja, in welchem Masse? Zur Beantwortung dieser Frage bedarf es einer Untersuchung der Beziehungen der Schweiz zu den übrigen Ländern auf dem Gebiete des internationalen Zahlungsverkehrs. Zu diesem Zweck unterscheiden wir

1. Länder, die mit der Schweiz in freiem Zahlungsverkehr standen, wie beispielsweise die USA, die mittel- und südamerikanischen Staaten (ausser Argentinien) usw., sowie
2. Länder, deren Zahlungsverkehr mit der Schweiz gebunden war.
   Diese Länder unterteilen wir weiter in
   a) solche, die der EZU (einer Art multilateralem Zahlungsabkommen) angeschlossen waren, und
   b) solche, die wie Argentinien oder die osteuropäischen Staaten (Ausnahme: Russland) mit der Schweiz bilaterale Zahlungsabkommen ausserhalb der EZU getroffen hatten.

Über den Ursprung der Pflichtlagerwaren sind genaue Angaben nicht erhältlich. Nach einer Zusammenstellung anhand der Jahresstatistik des Aussenhandels der Schweiz[73] erfolgte im Jahre 1951 die Einfuhr von Lebens- und Futtermitteln sowie von Rohstoffen zu
etwas über 40 % aus Ländern mit freiem Zahlungsverkehr,
gegen 50 % aus EZU-Ländern und
gegen 10 % aus Ländern, die mit der Schweiz in gebundenem bilateralen Zahlungsverkehr standen. Nehmen wir an, dass von den Importen an Lebens- und Futtermitteln sowie an Rohstoffen ein für alle Warenarten gleicher Prozentsatz der Jahresimporte 1951 auf Lager gelegt worden sei, so können wir sagen, dass Pflichtlagerwaren im Umfang von schätzungsweise
425—475 Millionen Franken aus Ländern mit freiem Zahlungsverkehr,
von 550—600 Millionen Franken aus EZU-Ländern und
von 50—100 Millionen Franken aus Ländern, die mit der Schweiz bilaterale Zahlungsabkommen ausserhalb der EZU getroffen haben,
stammen.

---

73) Herausgegeben von der Eidg. Oberzolldirektion, Bern, „Übersicht des Spezialhandels im Jahre 1951 nach Ländern und Hauptwarengruppen", S. 284/285.

Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass es sich hier um eine sehr grobe Schätzung handelt. Erstens müssten wir auch auf die Importe der Jahre 1949 und 1950 abstellen. Wir begnügten uns mit dem Jahre 1591, weil dieses mengenmässig die grössten auf die Vorratshaltung zurückzuführenden Importe aufwies, und deshalb für unsere Schätzung als das geeignetste erschien. Zweitens ist unsere Annahme, dass von allen Lebens- und Futtermitteln sowie Rohstoffen ein gleicher Prozentsatz zu Vorratshaltungszwecken eingeführt worden sei, weitgehend willkürlich. Immerhin dürften sich die auf derart unvollkommene Weise ermittelten Resultate für unsere Zwecke als genügend erweisen, geht es uns doch lediglich darum, die verhältnismässige Bedeutung der Warenbezüge für Pflichtvorräte aus den verschiedenen nach der Art des Zahlungsverkehrs in drei Kategorien eingeteilten Länder zu erfahren.

Zu 1.: Die Schweiz verfügt über genügend Devisen oder Gold, um die ausländischen Lieferanten von Pflichtlagerwaren zu bezahlen. Auch andere Länder, die wie beispielsweise die USA mit der Schweiz in freiem Zahlungsverkehr standen, besassen grosse Devisen- und Goldbestände, um, wenn dafür ein Bedürfnis vorhanden war, in der Schweiz Waren einzukaufen. Sie waren dabei keineswegs auf die 425—475 Millionen Franken angewiesen, die ihnen anlässlich der Pflichtlageräufnung zukamen. Aus diesem Grunde war aus Ländern, die mit der Schweiz in freiem Zahlungsverkehr standen, durch die Vorratsfinanzierung auf unserem inländischen Markt keine vergrösserte Nachfrage nach Schweizer Waren zu erwarten. Zur Befriedigung der Lieferanten des Auslandes kauften die schweizerischen Lagerhalter bzw. die Importeure bei der Nationalbank Dollars im Betrage von 425—475 Millionen Franken. Dabei kamen die — wie wir gesehen haben — eigens zum Zwecke der Pflichtlagerfinanzierung geschaffenen Geldmittel an die Nationalbank zurück und damit wiederum aus der Zirkulation. So fand bei diesem Vorgang keine Veränderung des Geldumlaufs statt.

Trotz den Export weit übersteigender Importe, grösserer Wertschrifteneinkäufe in den USA [74] und der damit verbundenen grösseren Zahlungsverpflichtungen der Schweiz war ein Sinken des Wechselkurses des Franken (mit der logischen Folge einer vermehrten Nachfrage nach Schweizer Waren) wegen des grossen Goldbestandes unserer Nationalbank im wesentlichen nicht möglich. Immerhin stieg am Devisenmarkt unter dem Einfluss der verstärkten Nachfrage nach Dollars der Kurs von 4,29 Ende 1950 auf 4,37 anfangs Oktober 1951, auf welcher Höhe er ohne bedeutende Schwankungen seither verblieb. In ähnlicher Weise

---

74) Als Folge des Zustandekommens eines Doppelbesteuerungsabkommens mit diesem Lande; vgl. 44. Geschäftsbericht der Nationalbank, 1951, S. 13.

festigte der kanadische Dollar seinen Kurs[75]. Als weitere an sich währungspolitisch unwesentliche Erscheinung der vermehrten Nachfrage nach Dollars war ein leichter Rückgang der Währungsreserven der Nationalbank zu verzeichnen, der aber durch Gold- und Devisenlieferungen der EZU zu einem grossen Teil wiederum wettgemacht wurde. Ende 1951 war der Bestand an Gold und Devisen der Nationalbank gegenüber Ende 1949 um ungefähr 270 Millionen auf 6231 Millionen Franken gesunken[76].

Zu 2a: Nach unserer Schätzung gelangten Pflichtlagerwaren im Werte von 550 bis 600 Millionen Franken aus EZU-Ländern in die Schweiz. Diese Waren wurden zum Teil schon vor dem Bestehen der Zahlungsunion bezogen. Doch werden auch die vorher erfolgten Lieferungen in den Abrechnungen der EZU ihren Niederschlag gefunden haben, da ja im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses europäischen Zahlungsabkommens (Beitritt der Schweiz am 1. November 1950) die Saldi des bisherigen Zahlungsverkehrs der Schweiz mit den einzelnen Staaten in die EZU übergingen.

Die Inanspruchnahme der der Schweiz im Rahmen der EZU zustehenden Quote[77] im Betrage von 1093 Millionen Franken erfolgte in folgendem Ausmass:

Jahr	Monat	*Total Saldo* + zugunsten der Schweiz — zu Lasten der Schweiz
1950	November	— 119 203 (in Tausend Franken)
	Dezember	— 54 954
1951	Januar	+ 45 797
	Februar	+ 93 005
	März	+ 115 853
	April	+ 60 240
	Mai	+ 69 094
	Juni	+ 48 634
	Juli	+ 132 242
	August	+ 243 092
	September	+ 335 822
	Oktober	+ 496 892
	November	+ 563 442
	Dezember	+ 620 608
1952	Januar	+ 717 426
	Februar	+ 791 681
	März	+ 769 581
	April	+ 732 412

(Zahlen aus den Monatsberichten der Nationalbank.)

75) 44. Geschäftsbericht der Nationalbank, 1951, S. 13.
76) 44. Geschäftsbericht der Nationalbank, 1951, S. 13/56.

Das rasche Ansteigen unserer Gläubigerposition in der EZU seit dem Sommer 1951 fiel zeitlich zusammen mit dem Nachlassen der Vorratseinkäufe; vgl. Tabelle des wertgewogenen Importmengenindexes per Monat unter Abschnitt A. Daraus allgemeine Schlüsse auf die zukünftige Entwicklung unserer Position in der EZU ableiten zu wollen, wäre zu gefährlich, da noch verschiedene andere Faktoren von zum Teil nicht weniger grosser Bedeutung als die Vorratshaltung für unsere Stellung in der EZU massgebend sind [78].

In folgender Hinsicht sind die Auswirkungen der Pflichtlageräufnung und -finanzierung für die EZU von Bedeutung:

— Ohne die für die Pflichtlagerhaltung zusätzlichen Importe wäre unsere Quote von 1093 Millionen Franken gegen Ende 1951 im Sinne der Kreditierung voll ausgenützt gewesen.

Beanspruchung unserer Quote Ende November 1951	563 Mio.
Geschätzter Umfang der aus EZU-Ländern bezogenen Pflichtlagerwaren	550 Mio.
Unsere mutmassliche Gläubigerposition in der EZU ohne Bezug von Pflichtlagerwaren aus EZU-Ländern per Ende Nov. 1951	1 113 Mio.

Die Tatsache des Eintrittes der vollen Beanspruchung unserer Quote hätte uns gezwungen, wie Belgien [79] drastische Massnahmen zur Beschränkung des Exportes zu ergreifen [80], nachdem eine Erhöhung unserer Quote und der damit verbundenen Ausweitung des Kredites schweizerischerseits zufolge der in der Zahlungsfähigkeit der EZU und der ihr angeschlossenen Staaten beruhenden grossen Unsicherheit wahrscheinlich nicht — oder höchstens beschränkt — schon im Laufe des Jahres 1951 hätten erfolgen können [81].

---

77) „Für jedes Land wurde eine Quote bestimmt, bis zu deren Höhe die Union am Ausgleich der Zahlungsbilanzspitzen des betr. Landes gegenüber den andern Staaten der Zahlungsunion durch Kreditoperationen mitwirken wird." (Mitteilungen des Schweizerischen Bankvereins, Nr. 3/1950, S. 82.)

78) Vgl. Botschaft des BR an die Bundesversammlung betr. die Verlängerung der Mitgliedschaft der Schweiz in der EZU, BBl 1952 II 244 ff.

79) Über die Massnahmen Belgiens vgl. „Der Bund", Nr. 50, S. 5, vom 31. Januar 1952, „Belgiens Inflationsdilemma".

80) Auch schweizerischerseits sind gegenüber Grossbritannien und Frankreich bereits gewisse den Export beschränkende Massnahmen verfügt worden, deren Bedeutung aber verglichen mit den Massnahmen Belgiens als gering erscheint. Vgl. Mitteilungsblatt des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, Februar 1952, Doppelnummer, 7. Jg. Nr. 4, 8. Jg. Nr. 1, sowie „Neue Zürcher Zeitung" Nr. 349 Blatt 7 vom 17. Februar 1952, „Der Zahlungsverkehr der Schweiz mit der Europäischen Zahlungsunion".

81) Die Schweiz war der EZU erst in der zweiten Hälfte 1950 beigetreten. Nicht ohne auf gewisse Gefahren und Nachteile aufmerksam zu machen, die eine

— Der Bezug von Pflichtlagerwaren, der zum grossen Teil aus Grossbritannien und Frankreich bzw. der diesen beiden Ländern angeschlossenen Überseegebieten erfolgte, bewirkte, dass diese Länder gegenüber der EZU erst einige Zeit später in ihre extreme Schuldnerstellung hineingerieten, in der sie sich heute noch befinden. Dies war für unser Land deshalb von grosser Wichtigkeit, weil dadurch diese Länder auch erst einige Zeit später wesentliche Einfuhrbeschränkungen (Entliberalisierungsmassnahmen) einführen mussten, was für unsern nach diesen Ländern im allgemeinen umfangreichen Export von besonderer Bedeutung war.
— Lieferungen von Pflichtlagerwaren erfolgten auch aus andern der EZU angeschlossenen Staaten, die dadurch ihre Stellung in der Zahlungsunion verbessern und damit mehr Waren aus andern Ländern beziehen konnten.

Es darf nicht gesagt werden, dass die den EZU-Ländern durch den Bezug von Pflichtlagerwaren zugekommenen 550—600 Millionen Franken eine entsprechende Erhöhung der Nachfrage nach Schweizer Waren zur Folge gehabt haben. Denn das Ausland hatte ja die Möglichkeit, zufolge der Kreditbereitschaft der Schweiz im Rahmen der Zahlungsunion, auch ohne auf die Schweiz lautende Guthaben Waren aus unserem Lande zu beziehen. Immerhin ist aber anzunehmen, dass ohne Pflichtlageräufnung und ohne entsprechende Warenbezüge aus EZU-Staaten mit der in einem solchen Fall notwendigerweise verbunden gewesenen Folge der vollständigen Ausnützung der Gläubigerquote von 1093 Millionen Franken gegen Ende 1951, die Bezugsmöglichkeiten der EZU-Länder für Waren aus der Schweiz um einige 100 Millionen Franken geringer gewesen wären.

Zu 2b: Pflichtlagerwaren im Betrage von 50 bis 100 Millionen Franken rührten von Ländern her, die mit der Schweiz in bilateralem Zahlungsverkehr standen. Für diesen Betrag war in unserem Lande eine entsprechende Nachfragesteigerung nach Schweizer Waren zu erwarten, sofern diese Gelder nicht, was in gewissem Masse vermutlich aber der Fall war, zur Leistung von Nationalisierungsentschädigungen an die Schweiz verwendet wurden.

Erhöhung unserer Kreditbereitschaft mit sich bringen würde, trat dann allerdings der Bundesrat in der Botschaft an die eidg. Räte (s. Anm. 78) im Frühjahr 1952 für eine Erhöhung unserer Quote ein, nachdem sich aber in den vorangegangenen Monatsabschlüssen die Saldi zugunsten der Schweiz gegenüber der EZU auf einem reduzierteren Niveau etwas stabilisiert hatten, und damit für die Zukunft eine kleinere Zunahme unserer Kreditorenposition zu erwarten war. Im BB über die Verlängerung der Mitgliedschaft der Schweiz in der EZU vom 20. Mai 1952 wurde die Quote im Sinne einer „Rollange" um 550 Millionen Fr. für den Ausgleich der vom 1. 7. 1952 bis 30. 6. 1953 entstehenden Rechnungsüberschüsse unseres Landes gegenüber der EZU auf total 1643 Mill. Fr. erhöht.

Zu 2a und 2b kann zusammenfassend gesagt werden, dass im gebundenen Zahlungsverkehr die Pflichtlagerfinanzierung in dem für Lieferungen aus den darunter fallenden Ländern geschätzten Umfang von 600 bis 700 Millionen Franken einen gewissen Einfluss auf die Kaufsmöglichkeiten dieser Länder in der Schweiz gehabt haben.

Die zum Zwecke der Pflichtlagerfinanzierung mobilisierten Geldmittel von 600 bis 700 Millionen Franken für Waren aus Ländern mit gebundenem Zahlungsverkehr flossen an die schweizerische Verrechnungsstelle. *In dem Masse, in dem nun diese Gelder zufolge der — gemäss unsern Ausführungen unter 2a) und 2b) — unter Umständen grösseren Exporte von Schweizer Waren zur Befriedigung schweizerischer Exporteure Verwendung fanden, trug dies zu einer Vermehrung der bei uns umlaufenden Geldmenge und damit zu einer inflatorischen Tendenz der Pflichtlagerfinanzierung bei.*

Nach unsern Ausführungen kann somit unter den gemachten Voraussetzungen von einer inflatorischen Auswirkung der Pflichtlagerfinanzierung gesprochen werden. Es ist aber unmöglich, genaue Angaben über die durch den Einkauf von Pflichtvorräten verursachte effektive Vergrösserung des Geldumlaufs zu machen. Im äussersten Fall hätte man mit einer Vermehrung der umlaufenden Geldmenge um etwas über eine Milliarde Franken rechnen müssen (Einkaufspreis der Pflichtlager). In dem Masse aber, in dem bereits vor der Pflichtlageräufnung zirkulierende Geldmittel zur Befriedigung der Lieferanten verwendet wurden, oder aber das für die Vorratsfinanzierung neu geschaffene Geld wieder aus dem Verkehr verschwand und damit nicht nachfragend auf dem Markte auftrat, verringerte sich die inflatorische Auswirkung der Pflichtlagerfinanzierung.

Die inflatorische Auswirkung wurde vergrössert durch die Entwicklung der Preisverhältnisse auf den internationalen Märkten. Die Äufnung unserer Pflichtlager fiel in eine Zeit, in welcher verschiedene Länder kriegsvorsorgliche Lager an Lebensmitteln und Rohstoffen anlegten. Auf den Weltmärkten stiegen ob der aussergewöhnlich hohen Nachfrage die Preise in erheblichem Masse. Dieser Preisanstieg hatte zur Folge, dass wir für den Einkauf einer bestimmten Menge lebenswichtiger Vorräte gezwungen waren, grössere Geldbeträge aufzutreiben, als wenn wir die Einkäufe einige Zeit vorher getätigt hätten. Diese Mobilisierung grösserer Geldbeträge führte aber auch zu einer grösseren Vermehrung des Geldumlaufs.

Die von der in den letzten Jahren durchgeführten Pflichtlagerfinanzierung ausgehende inflatorische Tendenz wird an sich — vom gesamtwirtschaftlichen Standpunkt aus betrachtet — als von nicht allzu grosser Bedeutung bezeichnet. Ihre ständige Überwachung ist aber besonders in Zeiten einer allgemein in hohem Masse durch inflatorisch wirkende

Kräfte gefährdeten Volkswirtschaft angebracht. Denn aus verschiedenen an und für sich relativ unbedeutenden Faktoren kann doch als Summe eine die Wirtschaft stark schädigende inflatorische Tendenz resultieren oder eine bereits bestehende Inflation weiter gefördert werden. Deshalb ist es auch verständlich, wenn in den letzten Jahren die Nationalbank im Rahmen ihrer Bemühungen zur Stabilhaltung des Geldwertes bestrebt war, den Delegierten für wirtschaftliche Landesverteidigung von der Äufnung allzu grosser oder kriegswirtschaftlich unnützer Vorratslager (eben wegen der mit der Finanzierung verbundenen währungspolitischen Gefahren) abzuhalten.

Deflatorische Wirkungen sind für die Zeit der Liquidation der Pflichtlager zu erwarten. Sollten beispielsweise die Vorräte auf einen Schlag abgebaut werden, so wäre von einem Tag auf den andern auf unserem inländischen Markte ein überdimensioniertes Warenangebot zu verzeichnen („Wareninflation"), was deflatorische Folgen nach sich ziehen müsste.

Es stellt sich abschliessend die Frage, ob nicht eine andere kriegsvorsorgliche Lageräufnung — eine solche ohne inflatorische oder deflatorische Nebenerscheinungen — möglich wäre. Grundsätzlich müsste es sich um eine Lösung handeln, bei der Vorräte ohne die Notwendigkeit der Vermehrung des Geldumlaufs angelegt werden könnten. Es wäre demzufolge danach zu trachten, entweder Waren zu Vorratshaltungszwecken gegen Goldzahlungen aus solchen Ländern einzuführen, aus welchen durch die ihnen zukommenden Goldbeträge keine vermehrte Nachfrage nach Schweizer Waren resultieren würde (ein Vorschlag, dem sicherlich unsere Exportindustrie die Zustimmung versagen würde!), oder aber in dem Masse, in dem eine vermehrte Nachfrage nach Waren verbunden mit einem grösseren Geldangebot seitens des Auslandes auf unseren Märkten auftreten würde, unseren gewöhnlichen Verbrauch an Wirtschaftsgütern und damit das von inländischen Wirtschaftssubjekten ausgehende Geldangebot zu verringern. Eine derartige Beschränkung der Nachfrage nach Waren seitens inländischer Wirtschaftssubjekte könnte entweder durch ein Rationierungssystem oder durch eine rigorose Besteuerung herbeigeführt werden. Es versteht sich aber von selbst, dass solche Lösungen nur in aussergewöhnlichen Situationen durchgeführt werden könnten, d. h. in Zeiten, in denen mehr auf dem Spiel steht als eine verhältnismässig sehr geringe Gefährdung unserer Währung durch gewisse inflatorisch wirkende Kräfte.

Eine Vorratsäufnung durch den Staat — ohne jegliche Mitwirkung der Privatwirtschaft — hätte währungspolitisch die grundsätzlich gleichen Auswirkungen wie die heute grösstenteils von der Privatwirtschaft durchgeführte Pflichtlagerhaltung. Ganz abgesehen davon, dass bei uns der Staat keineswegs gewillt wäre, durch die Übernahme weiterer Vorrats-

lager seine Rechnung noch mehr zu belasten, würden ihm zur Beschaffung der für eine Lagerhaltungsfinanzierung notwendigen Mittel folgende drei Wege offen stehen:

1. Kredite der Nationalbank.
2. Beschaffung von Geld auf dem Anleihenswege.
3. Beschaffung von Geld durch vermehrte Besteuerung.

Zur Abklärung der Frage nach den Auswirkungen dieser drei verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten, müssen wir auch hier wiederum in erster Linie die Lieferantenländer unterteilen in solche, aus denen zufolge der ihnen durch Warenlieferungen zukommenden Geldmittel eine zusätzliche Nachfrage in der Schweiz nicht erfolgen wird, und in solche, aus denen eine zusätzliche Nachfrage zu erwarten ist.

Bei den ersteren hätten die Kredite der Nationalbank weder eine inflatorische noch eine deflatorische Auswirkung. Es würde lediglich eine Verminderung der Währungsreserven der Nationalbank erfolgen. Dagegen hätte die Beschaffung von Geld auf dem Anleihenswege oder durch vermehrte Besteuerung eine deflatorische Auswirkung, sofern dadurch die Kaufkraft der inländischen Wirtschaftssubjekte eingeschränkt würde.

Bei den letzteren könnte bei der Finanzierung kriegsvorsorglicher Vorräte durch Nationalbankkredite mit Sicherheit auf inflatorische Folgen geschlossen werden. Bei Beschaffung von Geld durch Anleihen oder durch vermehrte Steuern [82] würde es nur dann nicht zu inflatorischen Auswirkungen kommen, wenn eine dadurch verursachte Kaufkraftbeschränkung seitens des Inlandes zu einer Verkleinerung der Nachfrage nach Waren führen würde. Letzteres wäre in der Schweiz 1949—1951, d. h. zur Zeit der Anlegung der Pflichtlager, höchstwahrscheinlich nicht der Fall gewesen. Denn die Schweizer Wirtschaft stand während dieser Zeit im Zeichen einer grossen Geldliquidität (z. T. als Folge des Mangels an Gelegenheiten für Kapitalanlagen), so dass die Aufnahme von Anleihen oder eine vermehrte Besteuerung zwecks Finanzierung der Vorratshaltung vielfach nur einen Rückgang der Liquidität verursacht hätten, während die Nachfrage nach Waren seitens der inländischen Wirtschaftssubjekte gegenüber früher im wesentlichen aber gleich geblieben wäre.

Zur Verhinderung deflatorischer Auswirkungen bei der Pflichtlagerliquidation müsste ein dem Abbau entsprechender Mehrkosum oder ein Reexport stattfinden. Es müsste eine zusätzliche Nachfrage im Ausmass der durch die Freigabe der Vorräte neu in Verkehr gesetzten Waren

---

82) Ungeachtet der Widerstände, auf die die Einführung einer grössern Steuerbelastung zufolge der damit verbundenen volkswirtschaftlich schädigenden Auswirkungen — wie Lähmung der Initiative, des Sparwillens usw. — in der Praxis stossen würde.

geschaffen werden. Eine günstige Lösung wäre zum Beispiel der Aufkauf der Pflichtlager durch die Armee. Da der Bund aber schon seinerseits — besonders auch zur Deckung des Heeresbedarfs — eigene Vorräte anlegte, kommt die Übernahme weiterer Warenlager aller Voraussicht nach nicht mehr in Frage. Die einzig durchführbare Lösung wird darin bestehen, den Abbau der Pflichtlager nur auf äusserst vorsichtige Weise — z. B. durch eine sich auf Jahre erstreckende Liquidation — vorzunehmen (vgl. hierzu auch II. Teil, Abschnitt E.).

D. Die Wahl des Zeitpunktes für die Durchführung einer kriegsvorsorglichen Lageräufnung

Die Ereignisse der vergangenen Jahrzehnte haben uns gelehrt, dass die politischen und militärischen Spannungen für die konjunkturelle Entwicklung einer Volkswirtschaft von grösster Bedeutung sind, und zwar in dem Sinn, dass die Produktion immer dann auf höchsten Touren läuft, wenn die internationalen Spannungen am grössten sind. Diese Erscheinung wird auch in Zukunft in eindrücklicher Weise zu beobachten sein. Die auf Grund von politischen Spannungen sich ergebenden Rüstungsbestrebungen werden — im Hinblick auf einen Kampf um Sein oder Nichtsein eines Volkes — in Zukunft eine noch umfangreichere Produktion kompliziertester Apparate und Maschinen mit sich bringen. Nie werden die Anstrengungen eines Volkes zur Förderung seiner Produktion grösser sein, als wenn es in seiner Existenz bedroht ist. Damit ist auch erklärt, weshalb in Friedenszeiten die Ausdehnung der Produktion zur Deckung des zivilen Bedarfs nicht einen so grossen Umfang annehmen wird. Es geht hier doch höchstens um eine Verbesserung des an sich schon „hohen" Lebensstandards, was einen im Verhältnis zu der Existenzfrage geringfügigen Ansporn bedeutet. Das will nicht heissen, dass ohne internationale Spannungen und damit ohne Rüstungsbestrebungen wirtschaftliche Krisen unvermeidlich sind. Den Völkern stehen verschiedene Mittel zur Verhinderung der Entstehung wirtschaftlicher Krisen zur Verfügung. Mit unsern Ausführungen soll lediglich dargetan werden, dass im Hinblick auf die Betrachtung der Auswirkungen der Pflichtlagerfinanzierung unterschieden werden muss zwischen einer voll und einer nur mehr oder weniger ausgenützten Produktionskapazität eines Volkes, wobei letzteres noch lange nicht eine wirtschaftliche Krise voraussetzt. Ob eine volle oder eine mehr oder weniger unvollständige Ausnützung der Produktionskapazität vorliegt, hängt aber in hohem Masse von den internationalen politischen und militärischen Verhältnissen ab.

Wir unterscheiden zwei weitgehend politisch bedingte wirtschaftliche Zustände innerhalb eines Landes [83]:

Zustand 1: Keine wesentlichen politischen Spannungen mit andern Ländern, nur mehr oder weniger ausgenützte Produktionskapazität, keine Vollbeschäftigung, gewöhnliche durchschnittliche Nachfrage auf den Weltmärkten, relativ tiefe Preise.

Zustand 2: Internationale politische Spannungen, voll beanspruchte Produktionskapazität, Vollbeschäftigung, grosse Nachfrage u. a. nach Rohstoffen auf den Weltmärkten, hohe Preise.

Es stellt sich uns hier die Frage, wann kriegswirtschaftliche Vorratslager am vorteilhaftesten angelegt werden können. Entsprechend der jeweiligen konjunkturellen Lage hat die Äufnung von ausgedehnten Vorratslagern für eine Volkswirtschaft unter gewissen Umständen mehr nützliche oder aber auch eher schädliche Auswirkungen.

Die Anlegung von Vorräten unter den unter dem Zustand 1 beschriebenen Verhältnissen hat den Vorteil, dass während dieser Zeit die Preise auf den Rohstoffmärkten zufolge keiner besonders grossen Nachfrage niedrig sind, was einen billigen Einkauf ermöglicht. Ausserdem kann die mit der Lageräufnung verbundene Arbeitsbeschaffung eine sehr willkommene Belebung der Wirtschaftstätigkeit zur Folge haben. In für die Förderung der Produktion ebenfalls günstiger Weise kann sich auch die unter Umständen inflatorische Tendenzen aufweisende Pflichtlagerfinanzierung auswirken. Diesen Vorteilen gegenüber steht aber der Nachteil, dass diese Lager vielleicht während Jahrzehnten erhalten werden müssen und während dieser Zeit erhebliche Zinskosten verschlingen.

Weit naheliegender ist deshalb aus der eben gemachten Erwägung heraus die Äufnung von Pflichtlagern erst in Zeiten des Auftretens internationaler politischer Spannungen (Zustand 2). Dabei können wohl Lagerhaltungs- und Zinskosten erspart werden. Ob allerdings diese Ersparnis nicht durch die höheren Einstandspreise auf den Weltmärkten — als Folge der allgemein stark gesteigerten Nachfrage — illusorisch ge-

---

83) Zufolge der Abhängigkeit der wirtschaftlichen Verhältnisse innerhalb eines Landes von denjenigen in den andern Ländern ist die konjunkturelle Situation eines Landes in hohem Masse von derjenigen der andern Länder abhängig. Das heisst eine Hochkonjunktur in einem Lande setzt zumindest eine sehr grosse Beschäftigung, wenn nicht auch Hochkonjunktur, in den andern Ländern voraus, währenddem eine Krise in einem Land ohne gleichzeitige Krise oder wenigstens ohne bedeutende Unterbeschäftigung in den andern Ländern nicht möglich ist. Deshalb können wir bei unsern Betrachtungen irgendein Land herausgreifen. Das für dieses Land Gesagte wird grundsätzlich auch für andere Staaten zutreffen. — Bei diesen Betrachtungen wird selbstverständlich angenommen, es handle sich beim betrachteten Land um ein solches, das — wie die Schweiz — stark mit der Weltwirtschaft verknüpft ist.

macht werden, ist eine andere Frage. Ausserdem muss in einem Zustand der Vollbeschäftigung die mit der Vorratsäufnung verbundene Mehrarbeit für die Volkswirtschaft in währungspolitischer Hinsicht schädigende Ausflüsse, wie ein in die Höhetreiben von Lohn und Preis (Preis-Lohn-Spirale), haben, wozu im weitern noch die unter gewissen Voraussetzungen inflatorisch wirkende Vorratsfinanzierung kommt. Diese inflatorischen Auswirkungen sind um so gefährlicher, als sie zur Zeit eines Konjunkturanstiegs erfolgen, mit dem ohnehin schon inflatorische Tendenzen verbunden sind [84].

Die sich unter dem Zustand 1 vollziehende Vorratsäufnung hätte für die Schweiz den Vorteil, dass bei Handels- und Zahlungsabkommen die vermehrte Einfuhr in den Dienst der Ausfuhr gestellt werden kann, was für unsere Exportindustrie von wesentlicher Bedeutung ist. Im Zustand 2 dagegen, d. h. bei grosser Rohstoffnachfrage auf den Weltmärkten, müssen wir froh sein, die notwendigen Rohstoffe vom Ausland überhaupt erhalten zu können. In solchen Zeiten ist es uns unmöglich, den Bezug von Rohstoffen noch von bestimmten Bedingungen — wie Bezug von Schweizer Waren — abhängig zu machen.

Zusammenfassung der Vor- und Nachteile der Vorratsäufnung während Zustand 1 oder Zustand 2

	Vorteile	Nachteile
Zustand 1:	— Arbeitsbeschaffung. — Niedrige Einstandspreise. — Stellung der Einfuhr in den Dienst der Ausfuhr.	— Unter Umständen während Jahrzehnten „nutzlose" und erhebliche Zinskosten verursachende Lagerhaltung.
Zustand 2:	— Lagerhaltung nur im Zeitpunkt der Notwendigkeit, dadurch minimale Lagerhaltungs- und Zinskosten.	— Hohe Einkaufspreise. — Inflatorische Auswirkungen.

Konjunktur-, preis- und handelspolitisch wäre die Äufnung von kriegswirtschaftlichen Vorratslagern während des Zustandes 1 — abgesehen von den Zins- und Lagerhaltungskosten — bedeutend günstiger.

84) Amonn Alfred, „Grundzüge der Theoretischen Nationalökonomie", Bern 1948, S. 153 ff.

Es ist zu beachten, dass im Falle unserer Pflichtlagerorganisation die Zins- und Lagerhaltungskosten durchschnittlich nur ungefähr 4 % des Warenwertes pro Jahr betragen. Der Einkaufspreis von Waren kann dagegen in einem bestimmten Zeitpunkt des Zustandes 2, wie aus den Erfahrungen der letzten Jahre hervorging, auf 300 bis 400 % des Preises während normalen Zeiten steigen. Es ist deshalb fraglich, ob es nicht wirtschaftlicher wäre, Kosten von 4 % während einigen Jahren auf billig eingekauften Waren zu bezahlen, als nur gerade dann Vorräte anzulegen, wenn die internationalen Spannungen und damit die Nachfrage nach Rohstoffen am grössten und demzufolge auch die Preise am höchsten sind.

Die Handlungsweise einer grossen Zahl schweizerischer Pflichtlagerhalter steht weitgehend im Widerspruch zu den hier gemachten volkswirtschaftlichen Überlegungen. Es ist klar, dass für den Unternehmer hauptsächlich privatwirtschaftliche Erwägungen von Bedeutung sind.

In dem Zeitraum, in dem die internationalen Spannungen und damit auch die Nachfrage nach Rohstoffen am grössten waren, wurden am meisten Pflichtlager angelegt. Nach dem wertgewogenen Importmengenindex fanden die grössten Importe während den Monaten August 1950 bis November 1951 statt, d. h. zur Zeit, zu der auch die Preise am höchsten standen.

Amtlicher Grosshandelsindex (Auslandwaren):

1939	Jahresdurchschnitt	100
1949		231,3
1950		226,8
1951		275,2

Amtlicher Grosshandelsindex per Monatsende der Jahre 1950/51:

	1950	1951
Januar	216,6	274,8
Februar	214,8	287,0
März	213,4	288,4
April	211,0	285,2
Mai	211,8	283,4
Juni	210,9	272,5
Juli	217,5	265,2
August	229,7	261,8
September	236,7	264,8
Oktober	246,8	273,1
November	254,0	271,6
Dezember	259,3	274,0

Zahlen aus „Die Volkswirtschaft".

Gegen Ende 1951 ging die Zahl der Abschlüsse von Pflichtlagerverträgen stark zurück, u. a. zufolge eines gewissen Nachlassens der Gefahr militärischer Auseinandersetzungen und auch zufolge der Tatsache, dass die Pflichtlagerhaltung ihre obere Grenze fast erreicht hatte. Seither blieb der Umfang der Vorratshaltung im allgemeinen stabil. Gewisse Preiseinbrüche um die Jahreswende 1951/52 riefen nun aber in der Privatwirtschaft die Tendenz hervor, eher abzubauen als neue Lager anzulegen. Vor allem bei einer weiteren Entspannung der internationalen Lage wird mit der Kündigung einer grösseren Zahl von Pflichtlagerverträgen seitens der Lagerhalter zu rechnen sein (soweit dies nicht durch die Vorschriften der die Lagerhaltung betreffenden BRB verhindert werden kann). Die zu hohen Preisen angelegten Lager müssten dabei mit erheblichen Preiseinbussen verkauft werden, während zu den niedrigen Weltmarktpreisen kein entsprechender Ersatz beschaffen würde. Die Gefahr einer derartigen Lagerpolitik liegt darin, dass in einem zukünftigen kritischen Zeitpunkt die notwendigen Vorräte nicht vorhanden sein werden, was unsere Unternehmer zwingen wird, neue Lager zu hohen Preisen anzulegen.

Der Leidtragende einer solchen Lagerhaltungspolitik ist in hohem Masse der Konsument, der ja bei der gegenwärtigen Organisation für Lagerhaltungskosten und Verluste zufolge von Preiseinbrüchen durch Bezahlung höherer Detailpreise aufkommen muss.

E. Die Mitwirkung der Privatwirtschaft

Die Übertragung von im Gesamtinteresse eines Volkes liegenden Aufgaben an die Privatwirtschaft setzt gewisse Bedingungen voraus: Da eine unorganisierte Mehrheit von Wirtschaftssubjekten in der Regel ungeeignet ist, als Träger obrigkeitlicher Vollziehungsaufgaben zu fungieren, muss eine gewisse Organisation der Privatwirtschaft vorhanden sein. Von entscheidender Bedeutung für eine reibungslose und zweckmässige Durchführung solcher Aufgaben durch die Privatwirtschaft ist zudem auch, dass deren Organisationen für die auszuführenden Arbeiten die jeweils hiefür notwendige Einsicht aufbringen.

Nach Röpke [85] führt in unruhigen Zeiten ein vermehrtes Sicherheitsbedürfnis der Individuen eines Volkes zu einer Hebung des sozialen Gemeinschaftsbewusstseins, zu einem festeren Zusammenstehen und aufeinander Rücksichtnehmen. Das soziale Klima einer durch derartige „Integrationstendenzen" gekennzeichneten Periode ist damit eine günstige

85) Röpke Wilhelm, „Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart", Zürich 1942, S. 143 ff.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung einer im Allgemeininteresse eines Volkes liegenden Aufgabe durch die Privatwirtschaft.

Die schweizerische Wirtschaft, die in über 800 wirtschaftlichen und beruflichen Vereinigungen organisiert ist, und der auch das notwendige Verständnis für kriegswirtschaftliche Massnahmen keineswegs abgesprochen werden darf, war durchaus in der Lage, die kriegsvorsorgliche Vorratshaltung sowie deren Finanzierung weitgehend zu übernehmen. Zu ihrer Inanspruchnahme als Pflichtlagerhalter mag neben den früher genannten Gründen auch die Überlegung mitgespielt haben, dass eine aktive Teilnahme der Wirtschaft und ihrer Organisationen die beste Gewähr für die Nichtschaffung eines überdimensionierten Behördenapparates und für die Verhinderung vermeidbarer staatlicher Einmischungen in die persönliche, berufliche und betriebliche Sphäre bietet.

Die Pflichtlagerhaltung führte zu einer Ausdehnung des Aufgabenkreises verschiedener Wirtschaftsorganisationen, deren Macht dadurch sowohl dem Staat als auch ihren Mitgliedern gegenüber anstieg. Röpke [86] und Marbach [87] haben auf verschiedene Gefahren hingewiesen, die durch eine allzu ausgeprägte Machtpolitik einzelner Wirtschaftsverbände für die Gesamtwirtschaft entstehen können. „Eine Vielzahl verbandsbürokratisch aufgezogener und verbandsjournalistisch propagierter Interventionsbegehren" können daraus erfolgen, denen sich der Staat, auch wenn sie anscheinend das „weise Mass" des behördlichen Eingriffes in die Wirtschaft überschreiten, nicht immer entziehen kann. Die an der Pflichtlagerhaltung beteiligten Vereinigungen sehen im allgemeinen ein, dass in kriegsvorsorglicher Hinsicht Gesamtinteressen vor einzelne Gruppeninteressen zu stellen sind. Die Gefahr eines Missbrauches ihrer Stellung ist deshalb auf dem Gebiete der Pflichtlagerhaltung weniger zu befürchten.

Bei der Pflichtlagerhaltung sind von den beteiligten Branchenverbänden, wie beispielsweise vom Verband schweizerischer Maschinenindustrieller, die primär öffentliche Aufgaben erfüllenden, unter der Kontrolle des EVD stehenden, aber auch in privatwirtschaftliche Verbandsformen gekleideten Wirtschaftsorganisationen (meist Genossenschaften), wie die GGF, der VSS, die Carbura sowie die Treuhandstelle der Schweizerischen Lebensmittel- und Antibiotikaimporteure zu unterscheiden [88]. Der Zweck dieser Organisation liegt in erster Linie in der Durchführung der dem EVD als notwendig erscheinenden Massnahmen, dem gegenüber die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der ein-

---

86) Röpke W., a. a. O., S. 208.

87) Marbach F., a. a. O., S. 249 ff.

88) Weitere derartige Organisationen bestanden während des letzten Weltkrieges und wurden während dieser Zeit als kriegswirtschaftliche Syndikate bezeichnet. Vgl. BRB vom 22. 9. 39 und 28. 2. 41.

zelnen Mitglieder nicht ausgeschaltet ist, aber neben dem staatlichen Vorsorgegedanken und dem diesen speziellen Organisationen übertragenen Aufgabenkreis doch in den Hintergrund tritt. Der Sinn solcher Institutionen kann nicht in der Verfolgung eigensüchtiger Mitgliederinteressen erblickt werden. Noch weniger sind es privatwirtschaftliche Kampforganisationen. Andererseits dürfen sie aber auch nicht schlechthin als „rein staatliche Einrichtungen" angesprochen werden. Denn neben der Erfüllung der Aufgaben, die ihnen vom Staat zugewiesen sind, sind sie in der Lage, durch ihre Tätigkeit das Gesamtinteresse der von ihnen vertretenen Branchen wirksam zu verfolgen. „Die den Organisationen innewohnende Möglichkeit, als Erscheinungsformen wirtschaftlicher Selbstverwaltung dem Frieden und der Förderung der Wirtschaftszweige, den sie angehören, zu dienen, weist sie als versöhnliche Brücke, auf der sich zu beider Nutzen Staat und Wirtschaft die Hand zur Zusammenarbeit zu reichen vermögen, in die Zukunft" [89].

F. Die Pflichtlagerhaltung als Staatsintervention

Der Kriegswirtschaftspolitik sind bestimmte Grenzen gesetzt. Je nach den politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen kann sich der Staat weit oder weniger weit gehende Eingriffe in das freie Wirtschaftsleben gestatten. Kriegsvorsorgliche Massnahmen wie die Pflichtlagerhaltung dürfen in der Schweiz nicht mit der Absicht durchgeführt werden, wirtschaftliche Strukturwandlungen einzuleiten oder zu vollziehen. Sie sollen allein auf ihr einziges Endziel ausgerichtet sein: Die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz unseres Landes. Zur Erreichung dieses Zieles ist die heutige, grundsätzlich freie Marktwirtschaft so wenig als möglich zu beeinträchtigen [90]. „Unter keinen Umständen darf die Kriegswirtschaft zu einem Experimentierfeld oder Laboratorium aller erdenklichen wirtschaftspolitischen Ideen und Ideologien werden. Es kann nicht Zweck und Aufgabe einer schweizerischen Kriegswirtschaft sein, gestützt auf das provisorische und begrenzte Instrument der ausserordentlichen Vollmachten gesellschaftliche und wirtschaftliche Strukturwandlungen und Gleichgewichtsverschiebungen dauernden Charakters herbeizuführen" [91].

89) Lautner J., a. a. O., S. 103.

90) Vgl. Röpke W., a. a. O., S. 221: „Die nichtkollektivistische Welt darf dem Kollektivismus keine über die dringendsten kriegswirtschaftlich notwendigen Massnahmen hinausgehenden Konzessionen machen und muss sich von allen kollektivistischen Flirtgelüsten reinigen."

91) Zipfel Otto, s. Anm. 34, S. 20/21. In Übereinstimmung damit finden wir bei Lautner, a. a. O., S. 386/87 folgende Zweckumschreibung kriegswirtschaftlicher Massnahmen: „Zweck aller Lenkungsmassnahmen ist letzten Endes die Bekämpfung

Verbilligte Pflichtlagerkredite dürfen nicht zur Stützung einer Monopolstellung gewährt werden [92]. Es ist auch danach zu trachten, durch kriegswirtschaftliche Vorkehrungen kleine und grosse Unternehmungen in relativ gleichem Masse zu belasten. Ungeachtet dessen kann es aber vorkommen, dass wirtschaftlich arbeitende Unternehmungen ihre Lagerhaltungskosten unter dem für einen bestimmten Wirtschaftszweig einheitlich ermittelten Entschädigungsansatz für Beiträge aus den Garantiefonds halten können und daraus auf Kosten ihrer Konkurrenten (die für die Pflichtlagerhaltung mehr aufwenden müssen, als sie aus dem Garantiefonds ausbezahlt erhalten), einen bescheidenen Gewinn erzielen. Angesichts der sehr sorgfältig abgewogenen Entschädigungspraxis wird es sich hier allerdings um nicht hohe Beträge handeln können.

Auf dem Gebiete der Pflichtlagerorganisation haben wir die interessante Erscheinung, dass sonst äusserst liberal gesinnte Angehörige des Import- und Grosshandels, sowie teilweise auch deren Verbände und Vereinigungen, für eine sehr weitgehende staatliche Regelung der Vorratshaltung — vor allem betreffend deren Umfang — eingetreten sind. Es ist dies vor allem darauf zurückzuführen, dass einzelne Lagerhalter befürchteten, sie würden grössere Vorräte als ihre Konkurrenten anlegen, und dass ihnen dadurch in späteren Zeiten bei Preiseinbrüchen unter Umständen auch ein grösserer Schaden erwachsen könnte. Die Bestrebungen des Delegierten gingen dahin, auch bezüglich des Umfangs der Pflichtlagerhaltung von Zwangsvorschriften soweit als möglich Abstand zu nehmen, während er andererseits den Verbänden empfahl, die Vorratshaltung in ihren Branchen gleichmässig auf die einzelnen Mitglieder im Verhältnis zu der Bedeutung ihrer Unternehmungen zu verteilen.

Die staatlichen Eingriffe in die Wirtschaft in bezug auf die Pflichtlagerhaltung suchen Produktion und Distribution der Volkswirtschaft

---

der Störungen des nationalen Wirtschaftslebens, welche die ausserordentlichen Zeitumstände mit sich gebracht haben, und die gerechte Verteilung der durch sie bedingten Lasten auf die Gesamtheit des Volkes. Sie dienen damit den Bedürfnissen der Gegenwart und nehmen bestenfalls, bei grosszügiger Planung, in ihrer positiven Formulierung auf eine in Zukunft zu erwartende Auswirkung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse auf die Versorgungslage Bedacht, ohne dem Problem der Gestaltung der Wirtschaft in späterer Zeit vorgreifen zu wollen. So bezwecken sie, wie dies im allgemeinen für die Güterbewirtschaftung ausgeführt wurde, die Sicherstellung der Landesversorgung, wobei in erster Linie die kriegswirtschaftlichen Bedürfnisse berücksichtigt werden sollen. Doch haben sie mit Rücksicht auf die Verflochtenheit von Produktions- und Verteilungspolitik mit Preispolitik und Sozialpolitik sowie mit der Aussenhandelspolitik, auch der Ausgleichung und Stabilisierung der Preise und Tiefhaltung der Lebenskosten sowie einer möglichst langfristigen Arbeitserhaltung Rechnung zu tragen."

92) Eidg. Zentralstelle für Kriegswirtschaft, „Vier Jahre wirtschaftliche Landesverteidigung", Bern 1944, S. 38.

nicht zu verändern und decken sich damit auch nicht mit dem Interventionsbegriff Küngs. Als Interventionismus bezeichnet er die Gesamtheit jener wirtschafts- und sozialpolitischen Eingriffe in das freie Spiel der wirtschaftlichen Kräfte, die entweder Produktion oder Verteilung in der Volkswirtschaft zu verändern suchen, ohne das System der Marktwirtschaft völlig aufzugeben [93].

Ein gewisser Einfluss auf die Produktion und die Verteilung ist aber wohl in zweiter Linie als Auswirkung der vermehrten Lagerhaltung festzustellen. So brachte beispielsweise die Pflichtlagerhaltung vermehrte Arbeitsmöglichkeiten. Eine Veränderung des Beschäftigungsgrades hat aber sowohl eine Veränderung der Produktion wie auch der Verteilung zur Folge. Verschiedene Importeure und Grossisten haben ihre Gewinne zukünftiger Perioden bereits heute gemacht, während die Deckung der Lagerhaltungskosten und die zur Zeit der Lageräufnung erhöhten Einstandspreise eine Verteuerung der Lebenshaltung (neben andern von der Pflichtlagerhaltung unabhängigen lebensverteuernden Faktoren) verursachten. Auch diese Erscheinungen sind für die Produktion und die Verteilung von Bedeutung. All diese sekundären Auswirkungen wurden nicht gesucht, sondern sind höchstens unerwünschte Nebenerscheinungen, wie sie bei irgendwelchen künstlichen Eingriffen in einen „natürlichen" Organismus auftreten.

Küng stellte in „Grenzen und Motive der staatlichen Wirtschaftspolitik" [94] — dies gewissermassen im Widerspruch zu seiner oben angeführten Interventionsdefinition — fest, dass es nicht nur Staatseingriffe gibt, die in erster Linie Produktion und Verteilung zu verändern suchen, sondern auch solche, die aus andern Gründen, wie beispielsweise staatspolitischen Motiven, erfolgen. Wenn wir den Begriff der Staatsintervention in diesem Sinne weiter fassen, d. h. auch diejenigen in die Sphäre der freien Wirtschaft eingreifenden staatlichen Massnahmen als Intervention bezeichnen, deren Ursachen nicht produktions- oder verteilungspolitischer Art sind, sondern die aus andern im Gesamtinteresse eines Volkes liegenden Gründen durchgeführt werden, so fallen auch Pflichtlagerhaltung und -finanzierung unter den für die heutige Wirtschaftsordnung charakteristischen Begriff der Staatsintervention.

---

93) Küng Emil, „Der Interventionismus", Bern 1941, S. 2.

94) Küng Emil, „Grenzen und Motive der staatlichen Wirtschaftspolitik", Bern 1940, S. 84.

Schlussbemerkungen

Die kriegswirtschaftliche Vorratshaltung in der Schweiz in Form der in dieser Arbeit beschriebenen Pflichtlagerorganisation hat sich bis heute bewährt. Wenn damit auch einige Nachteile (z. B. lebenshaltungskostenverteuernde Auswirkung, Eingriff des Staates in das freie Wirtschaftsleben usw.) in Kauf genommen werden mussten, so kann die jetzige Pflichtlagerorganisation dennoch als eine zweckmässige Lösung betrachtet werden. Die zu übernehmenden Opfer sind für den einzelnen Beteiligten auf ein Minimum beschränkt, da die meisten Risiken und auch die Kosten der Allgemeinheit überbunden worden sind. Man darf nie ausser acht lassen, dass die Pflichtlager zu Preisen, die oft das Drei- bis Vierfache der Vorkriegspreise ausmachten, angelegt werden mussten, und dass deshalb sowohl der Bund wie auch die Lagerpflichtigen nicht ohne weiteres bereit sein konnten, das Risiko eines eventuellen, gesamthaft in die Hunderte von Millionen Franken gehenden Preissturzes bedenkenlos zu übernehmen.

In fruchtbarer Zusammenarbeit haben Staat und Wirtschaft unter weitgehender Berücksichtigung gegenseitiger Interessen zum Gelingen dieses Werkes beigetragen, der Staat an planender und lenkender, die Wirtschaft an ausführender Stelle. Planung und Lenkung des Staates gingen aber nur soweit, als sie unbedingt notwendig waren. In den Pflichtlagerverträgen wurde der Privatwirtschaft lediglich die Haltung grösserer Vorräte vorgeschrieben. Vergünstigungen finanzieller und materieller Art sorgten dafür, dass den Lagerhaltern keine oder doch wenigstens eine nur sehr beschränkte zusätzliche Belastung aus ihrer Vorratshaltung erwuchs. Selbst Anhänger einer äusserst liberalen Wirtschaftsordnung werden zugeben müssen, dass derartige Massnahmen des Staates im Interesse der Erhaltung unseres Landes unumgänglich waren. Es konnte nicht erwartet werden, dass die Privatwirtschaft aus reinem Verantwortungsbewusstsein der Allgemeinheit gegenüber von sich aus Vorräte anlegte, deren Ausmass weit über rein wirtschaftliche Erwägungen hinausgeht. Im übrigen wurde durch die im Hinblick auf die Pflichtlagerhaltung erlassenen Weisungen die Handelsfreiheit unserer Privatwirtschaft nicht weiter betroffen.

In der Praxis traten keine wesentlichen Meinungsverschiedenheiten über die Art und Weise der Durchführung der Pflichtlagerhaltung und -finanzierung auf. Auch daraus lassen sich gewisse Schlüsse auf die Zweckmässigkeit der getroffenen Anordnungen ziehen.

Die gegenwärtige internationale Lage verlangt die Beibehaltung der Pflichtlagerhaltung auf unbestimmte Zeit. Abschliessend möchte ich noch einmal auf die Zukunftsfrage der Liquidation während Friedenszeiten hinweisen. Möglicherweise könnte ein Abbau mit seinen den weiteren Import unter Umständen schwer beeinträchtigenden Auswirkungen den Bund zur staatlichen Regulierung der Liquidation zwingen. Im jetzigen Zeitpunkt dürfte es allerdings noch verfrüht sein, sich einlässlich mit dieser Frage befassen zu wollen, da uns ja die Umstände und Voraussetzungen, unter denen die Liquidation stattfinden wird, noch gänzlich unbekannt sind.

Gedruckt in Westdeutschland